

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

LES
GUERRES CIVILES
ET LE
DROIT DES GENS

Les Nations doivent se faire dans la paix
le plus de bien, et dans la guerre le moins
de mal que possible.

MONTESQUIEU : *Esp. des lois*. L. I. Ch. III.

PAR

Antoine ROUGIER

Lauréat du Concours général des Facultés de Droit (1899)
Avocat à la Cour d'Appel de Lyon

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences politiques)

Présentée et soutenue le Vendredi 19 décembre 1902

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE & FORCEL**

22, rue Soufflot, 22. V^e Arrondiss^e

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1902

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

LES
GUERRES CIVILES
ET LE
DROIT DES GENS

Les Nations doivent se faire dans la paix
le plus de bien, et dans la guerre le moins
de mal que possible.

MONTESQUIEU : *Esp. des lois*. L. I. Ch. III

PAR

Antoine ROUGIER

Lauréat du Concours général des Facultés de Droit (1899)
Avocat à la Cour d'Appel de Lyon

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences politiques)

Présentée et soutenue le Vendredi 19 décembre 1902

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE & FORCEL**

22, rue Soufflot, 22. V^e Arrondiss^t

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

—
1902



FACULTÉ DE DROIT

BECQ (J.), I. , secrétaire.

Suffragants { MM. LAMEIRE
CH. APPLETON } *professeurs.*

ABRÉVIATIONS USUELLES

- R. D. I. P. Revue générale du droit international public.
R. Gand. Revue de droit international et de législation comparée.
R. D. P. Revue du droit public et de la science politique.
Clunet. {
ou J. D. I. P. { Journal de droit international privé.
A. I. D. I. {
ou Ann. { Annuaire de l'Institut de droit international.
Ann. Sc. p. Annales de l'Ecole libre des Sciences politiques.
-

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

1^o Ouvrages Généraux, recueils, etc.

- Actes de la conférence de la Haye. — La Haye, 1893-1900.
- BLUNTSCHLI : Droit international codifié, 5^e édition, Paris, 1895, trad. Lardy.
- BONFILS : Manuel de droit international public, Paris, 1898.
- CALVO : Le droit international théorique et pratique, Paris, 1887, 4^e édition, 6 vol.
- CALVO : Dictionnaire de droit int. public et privé, Paris, 1885.
- CARNAZZA-AMARI : Traité de droit international public en temps de paix, Paris, 1880, 2 vol., trad. Montanari-Revest.
- DE CLERCQ : Recueil des traités de la France, Paris, 1864.
- F. DE MARTENS : Traité de droit international, Paris, 1883, 3 v. trad. Léo.
- G. F. DE MARTENS : Précis de droit des gens, Paris, 1864, 2 v., 2^e éd.
- G. F. ET CH. DE MARTENS : Recueil de traités, Gottingue, 1817-1835.
- DESPAGNET : Cours de droit international public, Paris, 1894.
- DUCOUDRAY : Histoire contemporaine, Paris, 1881.
- DUDLEY-FIELD : Projet d'un Code international, Paris, 1881, trad. Albéric Rollin.
- FUNCK-BRENTANO ET SOREL : Précis de droit des gens, Paris, 1877.
- FIORE : Nouveau droit international public, Paris, 1885, 2^e éd. 3 v. trad. Ch. Antoine.
- HEFFTER : Le droit internat. de l'Europe, Paris, 1883, 4^e éd. trad. Bergson.
- KLÜBER : Droit des gens, Paris, 1874, 2^e édition.
- KLEEN : La neutralité, Paris, 1898, 2 v.
- LAVISSE ET RAMBAUD : Histoire générale du iv^e siècle à nos jours, Paris..., 1901, t. XI et XII.

- LAWRENCE : Commentaires sur Wheaton, Leipzig, 1868-1873, 4 vol.
LORIMER : Principes de droit international, Bruxelles et Paris, 1885.
PIÉDELIÈVRE : Précis de droit des gens, Paris, 1893, 2 v.
PRADIER-FODÉRÉ : Droit international public européen et américain,
Paris, 1885, 7 v.
RIVIER : Droit des gens, Paris, 1896, 2 v.
SEIGNOBOS : Histoire politique contemporaine de l'Europe, Paris, 1897.
VATTEL : Droit des gens, Neuchâtel, 1774, 3 v.
WHEATON : Histoire du droit des gens, Leipzig, 1863, 4^e éd. 2 vol.
WHEATON : Eléments de droit international, Leipzig, 1874, 5^e éd. 2 vol.

2^o Ouvrages spéciaux et Monographies.

- BROCHIER DE LA FLÉCHÈRE : Les Révolutions du droit, Georg éd.
Genève, 2 vol. parus.
CALEB-CUSHING : Le traité de Washington, Paris, 1874.
CH. DE MARTENS : Causes célèbres du droit des gens, Leipzig, 1858-
1861, 2^e éd. 3 vol.
DE OLIVART : Reconocimiento de beligerancia y sus efectos me-
diatos, Madrid, 1895.
DESPAGNET : Essai sur les protectorats, Paris, 1896.
GUELLE : Précis des lois de la guerre sur terre, Paris, 1884, 2 v.
LAMEIRE : Théorie et pratique de la conquête dans l'ancien droit,
Paris, 1902.
MORIN : Les lois relatives à la guerre, Paris, 1872, 2 vol.
ORTOLAN : Diplomatie de la mer, Paris, 1864, 4^e éd. 2 v.
PERELS : Manuel de droit maritime international, Paris, 1884, trad.
Arendt.
PILLET : Le droit de la guerre, Paris, 1892, 2 vol.
WIESSE : Le droit international appliqué aux guerres civiles, Lau-
sanne, 1898, trad. Blonay.

3^o Thèses.

- BRUYAS : De la déclaration de guerre, Lyon, 1899.
CHOUBLIER : La question d'Orient depuis le traité de Berlin, Paris
1897.
EBREN : Le droit de traiter, Lyon, 1900.
GAIRAL : Le protectorat international, Lyon, 1896.
KEBEDGY : De l'intervention, Paris, 1890.
LE FUR : Etat fédéral et Confédération d'Etats, Paris, 1896.
LE NORMAND : La reconnaissance internationale et ses diverses
applications, Rennes, 1899.

- L. PETIT : Administration de la justice en territoire occupé, Lyon, 1900.
- SERKIS : La Roumélie orientale et la Bulgarie actuelle, Paris, 1898.
- SIRMAGIEFF : De la situation des Etats mi-souverains au point de vue international, Paris, 1889.
- VIÉ : Des principales applications du droit d'intervention des Puissances européennes dans les affaires des Balkans, Toulouse, 1900.

4^o Revue (Principaux articles).

- BOUTMY : L'Empire Britannique, Ann. Sc. P. 1899, p. 537.
- BARCKLAY : La doctrine de Monroë et le Vénézuëla, R. Gand, 1896, p. 502.
- BLUNTSCHLI : Opinion impartiale sur la question de l'*Alabama* et sur la manière de la résoudre, R. Gand, 1870, p. 452.
- J. BOURGEOIS : Le principe de non-intervention, R. D. I. P., 1897, p. 745.
- H. BROCHER : Principes naturels du droit de la guerre, R. Gand, 1872, pp. 4, 381.
- CALVO : De la non-responsabilité des Etats à raison des pertes et dommages éprouvés par des étrangers en temps de troubles intérieurs et de guerres civiles, R. Gand, 1869, p. 415.
- CALVO : Examens des trois règles de droit international proposées dans le traité de Washington, R. Gand, 1874, p. 453.
- CARNAZZA-AMARI : Nouvel exposé du principe de non intervention, R. Gand, 1873, p. 352 et 531.
- Chronique* : Brésil, R. D. I. P., 1894, p. 53 et 272.
- Chronique* : France-Madagascar, R. D. I. P., 1895, p. 140.
- Chronique* : Traités de non-responsabilité, R. D. I. P., 1895, p. 336.
- Chronique* : Chili : Situation des étrangers en cas de guerre civile, R. D. I. P., 1896, p. 476.
- Chronique* : France et Madagascar, R. D. I. P., 1896, p. 55.
- Chronique* : Brésil et France, Clunet, 1895, p. 925.
- DE BAR : Responsabilité des Etats à raison de dommages soufferts par des étrangers au cas de troubles, d'émeutes ou de guerres civiles, R. Gand, 1899, p. 464.
- DE OLIVART : Le différend entre l'Espagne et les Etats-Unis au sujet de la question cubaine, R. D. I. P., 1897, p. 577 ; 1898, p. 358 et 499 ; 1900, p. 541.
- DESJARDINS : La doctrine de Monroë, R. D. I. P., 1896, p. 137.
- DESPAGNET : L'union de la République sud-africaine et de l'Etat libre d'Orange, R. D. I. P., 1898, p. 555.

- DESPAGNET : Le conflit entre l'Italie et l'Abyssinie, R. D. I. P., 1897, p. 5.
- DESPAGNET : Les difficultés internationales venant de la Constitution de certains pays, R. D. I. P., 1895, p. 196.
- Droits et devoirs des Puissances étrangères et de leurs ressortissants, au cas de mouvements insurrectionnels avec les gouvernements établis et reconnus qui sont aux prises avec l'insurrection.* (Rapport et discussion). Ann. T. XVII, 17 (la Haye). T. XVIII, (Neuchâtel).
- J. DUBOIS : La France à Madagascar, R. Gand, 1896, p. 477 et 617 (2 art.)
- ENGELHARDT : Les protectorats romains, R. D. I. P., 1895, p. 489.
- ENGELHARDT : Considérations historiques et juridiques sur les protectorats, R. Gand, 1892 et années suivantes.
- FAUCHILLE : *Chronique*, R. D. I. P., 1895, p. 156 et suivantes.
- Extradition* (de l') : Rapport et discussion, Ann., t. V, Oxford, t. XI, Hambourg.
- P. FEDOZZI : Le droit international et les récentes hostilités italo-abyssines, R. Gand, 1896, p. 580.
- FÉRAUD-GIRAUD : Des hostilités sans déclaration de guerre, R. Gand, 1885, p. 19.
- FÉRAUD-GIRAUD : De la neutralité dans les guerres entre Etats, les guerres civiles et les différends entre Etats protecteurs et protégés, R. D. I. P., 1895, p. 291.
- FÉRAUD-GIRAUD : De la reconnaissance de la qualité de belligérants dans les guerres civiles, R. D. I. P., 1896, p. 277.
- FÉRAUD-GIRAUD : Causerie sur une question de neutralité, Clunet, 1900, p. 225.
- GEFFKEN : Incidents de droit international dans la guerre civile du Chili, R. Gand, 1891, p. 577.
- HANOTEAUX : Le traité de Tananarive, R. d. Paris, 1^{er} janvier 1896.
- HEILBORN : L'Angleterre et le Transvaal, R. D. I. P., 1896, p. 36-40.
- HOLTZENDORFF : Le principe des nationalités et la littérature italienne du droit des gens, R. Gand, 1870, p. 92.
- E. LEHR : Question de la reconnaissance des insurgés comme belligérants suivant un mémoire récent de M. le Marquis de Olivart, R. Gand, 1896, p. 101.
- LENEPVEU DE LA FONT : Crimes et délits politiques et faits connexes d'après les plus récents traités d'extradition, Clunet, 1891, p. 766.
- G. LOUIS : Devoirs des particuliers en temps de neutralité, Clunet, 1877, p. 283.
- LOUTER (de) : La question du Transvaal, R. Gand, 1896, p. 117.

- LOUTER (de) : L'annexion du Transvaal, R. Gand, 1881, p. 194.
- LOUTER (de) : L'Angleterre et la République sud-africaine, R. Gand, 1899, p. 321.
- LUCIPIA : Article *Commune*, t. XII, Grande Encyclopédie.
- MATTER : Le Sonderbünd, *Ann., Sc. p.* 1895, p. 297.
- MÉRIGNHAC : La doctrine de Monroë à la fin du xix^e s., R. D. P., 1896, 1, p. 201.
- J. B. MOORE : La doctrine de Monroë, R. Gand, 1896, p. 301.
- PIC : La question du Transvaal. Paix par le Droit, mars 1900.
- PIC : Vue d'ensemble sur le droit des gens d'après les périodiques Français (Protectorats étrangers), Revue générale de législation et de jurisprudence, 1897, p. 450.
- PIC : Influence de l'établissement d'un protectorat sur les traités antérieurement conclus avec les Puissances tierces par l'Etat protégé (R. D. I. P., 1896, p. 613).
- PRÉDELÈVRE : Guerre civile, Brésil, Chronique internationale, R. D. P. 1895, p. 321.
- PILLET : Droit de la Puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'Etat protégé, R. D. I. P., 1895, p. 95.
- Responsabilités des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers en cas d'émeute ou de guerre civile.* — *Ann. (Rapport et discussion)*, t. XVII, La Haye, t. XVIII, Neuchâtel.
- ROBINET DE CLERY : Des emprunts contractés par un gouvernement étranger dans l'exercice d'une souveraineté de courte durée ou pendant une guerre civile, Clunet, 1881, p. 42.
- ROLIN-JACQUEMYS : Chronique du droit international (II, aff. de l'*Alabama*. — III, Reconnaissance de souveraineté.) R. Gand, 1869, p. 457.
- ROLIN-JACQUEMYS : Chronique du droit international, fragment relatif à deux questions américaines, R. Gand, 1870, p. 142.
- ROLIN-JACQUEMYS : Faits récents relatifs au principe de non-intervention et de neutralité, R. Gand, 1870, p. 300.
- ROLIN-JACQUEMYS : Neutralité de la Grande-Bretagne pendant la guerre civile Américaine. R. Gand, 1871, p. 113.
- ROLIN-JACQUEMYS : Note sur le droit d'intervention, R. Gand, 1876, p. 676.
- ROLIN-JACQUEMYS : Chronique du droit international, R. Gand, 1886.
- ROLIN-JACQUEMYS : Mouvement vers une Constitution fédérale de l'Empire Britannique, R. Gand, 1892, p. 113.
- A. ROLLIN : Du principe de non-extradition pour délits politiques, R. Gand, 1892, p. 17.

- STREIT : La question crétoise au point de vue du droit international, R. D. I. P., 1897, 2 art. p. 61, 446.
- VON STENGEL : Constitution et administration des colonies allemandes, R. D. P., 1895, p. 275.
- WARTON : De l'assistance prêtée à une insurrection étrangère, Clunet, 1883, p. 375.
- WARTON : Du droit de visite des belligérants à bord des navires des Puissances neutres et du droit de prise à l'égard des objets de contrebande de guerre (aff. du *Trent*), Clunet, 1884, p. 343.
- WARTON : Conditions auxquelles un blocus peut être reconnu dans les relations internationales, Clunet, 1886, p. 178.
- WESTLAKE : L'Angleterre et la République sud-africaine, R. Gand, 1896, p. 268.
- WILHEM : Protectorat et neutralité, Clunet, 1895, p. 760.
- WILHEM : Théorie juridique des protectorats, Clunet, 1890, p. 205.

5° *Passim*.

Quarterly Review. — *Annales de l'Ecole libre des sciences politiques*. — *Mémorial diplomatique*. — *Economiste Français*. *Revue de Paris*. — *Répertoire du droit français*. (Fuzier-Herman), (Guerre. — Insurrection. — Extradition, etc...) *Grande Encyclopédie*. — *Dalloz*, — *Quotidiens*, etc.

PRÉFACE ET PLAN DE L'OUVRAGE

Jusqu'au milieu du xix^e siècle, l'étude juridique des guerres civiles fut à peu près entièrement dédaignée par les internationalistes. Depuis que le droit des gens était né, une branche importante de cette science avait bien pour objet l'étude des *lois de la guerre* ; d'éminents publicistes avaient éclairé cette matière par leurs travaux, dégagé les règles applicables aux conflits armés entre Etats, formulé les théories que les Congrès, les Conférences et les traités avaient ensuite fait passer dans la pratique internationale ; mais le cadre de ces travaux restait toujours restreint aux seules guerres *publiques* ou *internationales*, à l'exclusion des conflits armés entre individus ou personnes juridiques ressortissant d'un même Etat. Personne ne paraissait songer que les guerres civiles pussent avoir des règles autres que le massacre et l'extermination d'un des partis en présence.

Cette indifférence tenait à deux causes principales. D'une part, un préjugé moral très accentué existait contre ces luttes fratricides, et ne permettait pas d'admettre que les rebelles pussent avoir des droits — hormis celui d'être pendus. D'autre part, la science encore rudimentaire sentait peu les liens qui unissent entre eux les différents Etats, et considérait volontiers ceux-ci comme

des individus entièrement indépendants les uns des autres. Une guerre civile paraissait un événement touchant le seul ordre public interne, sans portée internationale, et dont les Etats tiers pouvaient aisément se désintéresser. Les internationalistes se déclaraient incompétents, renvoyant l'étude de la question aux spécialistes du droit constitutionnel. Ceux-ci, après avoir étudié la répression pénale des insurrections et les attributs d'un gouvernement de fait, croyaient la matière épuisée.

Il fallut le spectacle de l'immense conflagration que fut la guerre de Sécession, ainsi que de toutes les difficultés internationales qu'elle entraîna à sa suite, pour faire voir à tous les yeux l'importance et l'étendue des problèmes que peut soulever une guerre civile. A dater de cette époque, l'attention des publicistes fut attirée sur ce côté nouveau de leur science, et quelques études fragmentaires apparurent. Elles se développèrent à mesure que les progrès du droit des gens dégagèrent l'idée de l'interdépendance des Etats civilisés, et de la solidarité qui unit les membres de la Communauté des Nations. Les faits internationaux furent mieux observés dans les guerres civiles ultérieures, et enregistrés avec soin. Des théories nouvelles s'esquissèrent. Un auteur péruvien, M. Wiesse, rédigea un premier ouvrage d'ensemble, comprenant un grand nombre de faits et documents empruntés à l'histoire de l'Amérique latine, et accompagnés d'un commentaire juridique. L'Institut de Droit International discuta et réglementa deux questions importantes de la matière des guerres civiles. Bref, un chapitre nouveau du droit des gens prenait naissance.

Cet ouvrage est un simple essai de synthèse du mou-

vement nouveau, s'efforçant de présenter dans leur ensemble les problèmes si délicats soulevés par une guerre civile ; un résumé qui permette à chacun de prendre une idée générale de la question avant d'aborder l'étude approfondie d'un point particulier.

La division des matières nous est indiquée par la nature même du sujet.

Le premier problème qui se pose à l'esprit est la distinction souvent délicate qu'il y a lieu de faire entre la guerre civile et la guerre internationale. L'étude des caractères intrinsèques de la lutte intestine et de ceux du parti rebelle est assez longue, ces caractères variant avec la forme politique de l'Etat. La même analyse est donc à répéter pour toutes les formes politiques connues, et c'est là l'objet de notre première partie

Le fait de la guerre civile une fois défini et analysé, il reste à étudier ses effets juridiques.

La seconde partie étudie les effets produits dans les rapports des deux belligérants : l'Etat d'une part, les rebelles de l'autre. Ces effets *inter partes* forment ce qu'on peut nommer proprement *les lois de la guerre civile*. C'est la réglementation des hostilités, *lato sensu*.

La troisième partie traite des liens de droit que les puissances tierces sont amenées à nouer avec les deux adversaires en lutte. Cette étude des effets internationaux d'une conflagration interne est particulièrement importante, et c'est elle qui, la première, a attiré l'attention des jurisconsultes.

Une quatrième partie enfin traite des effets produits par la guerre civile sur le droit public interne de l'Etat divisé, particulièrement sur la validité internationale des actes de son ou de ses gouvernements.

INTRODUCTION

L'évolution du droit.

— 1 —

L'idée de droit, lorsqu'on la considère abstractivement, se dédouble en deux notions antinomiques qui s'opposent l'une à l'autre. Le droit suppose un but à atteindre et un moyen d'y parvenir ; un droit subjectif et un droit objectif ; un idéal et une réalité.

Le *but* à atteindre, c'est la réalisation sur terre de la notion abstraite de Justice Absolue, notion qui constitue le droit idéal ou subjectif, l'archétype parfait vers lequel tendent toutes les institutions juridiques humaines, sans jamais réussir à le manifester pleinement. Le but à atteindre, c'est l'établissement de l'harmonie parmi les individus, c'est la paix : *la paix par le droit*.

Le *moyen* de parvenir au but, quelque diversifié qu'il puisse être dans ses formes matérielles, se ramène toujours à un même principe : la lutte contre l'injustice. Le droit pratique ou objectif est un perpétuel combat. Ce combat que l'individu croit livrer pour son seul intérêt matériel, n'en est pas moins utile à la société tout entière, puisqu'il contribue à affirmer le droit à l'encontre de ceux qui tentent de le violer. Le sauvage qui défend à coups de poings sa vie ou sa propriété, combat sans s'en douter pour réaliser

sur la terre un idéal supérieur et faire jouir des bienfaits de la paix par le droit les générations à venir.

Si vis pacem, para bellum, disaient les anciens. Le but à atteindre, c'est la paix ; mais pour avoir la paix il faut combattre. Un individu ou une nation ne peut jouir de la paix par le droit, qu'autant que d'autres individus ou d'autres nations ont combattu pour le droit.

Telle est la loi naturelle. Mais qui dit *lutte pour le droit* ne dit pas nécessairement lutte sanglante et à main armée. Les moyens employés pour combattre l'injustice et en paralyser les funestes effets peuvent être plus ou moins grossiers. L'évolution du droit consiste précisément à remplacer les formes imparfaites et violentes par des formes plus raffinées, à mesure que l'humanité progresse (1).

— 2 —

La loi d'évolution qui dirige le développement des institutions juridiques humaines assigne comme point de départ commun à toutes les branches du droit l'usage de la force brutale. On peut dire que les coups furent la première manifestation du droit sur la terre. Moyen extrêmement grossier évidemment, puisqu'il pouvait amener le triomphe de l'injustice aussi bien que celui du bon droit.

La réglementation de cet échange de coups fut le premier stade évolutif de la procédure naissante ; on imagina bien vite de soumettre le combat à des lois, de ne tolérer que ce qui était strictement nécessaire pour décider entre les adversaires en mettant l'un d'eux hors de combat, et de prohiber toute violence en sus, superflue et inhumaine. Ce premier stade, le droit privé l'a traversé il y a quelque

(1) Cf. le remarquable ouvrage de *Ihering* : « Le combat pour le droit. »

vingt à trente siècles ; le droit international le traverse à son tour aujourd'hui (1).

Le droit privé l'a traversé lorsqu'il institua la première procédure connue entre les hommes, le *combat judiciaire*, que l'on retrouve chez tous les peuples dans la période d'enfance. On sait par suite de quelles lentes transformations le combat judiciaire de réel devint fictif et se déroula en paroles, mais non plus en actes devant des arbitres choisis. Peu à peu perfectionnée, évoluée à travers des formes nouvelles de plus en plus parfaites, cette institution grossière aboutit au duel procédurier entre deux plaideurs devant un tribunal, tel que nous le connaissons aujourd'hui, forme incomparablement plus douce dans ses moyens d'action et plus parfaite dans ses résultats que n'était l'ancien *jugement de Dieu*.

— 3 —

L'individu fut ainsi le premier — et pendant assez longtemps le seul — être auquel la loi reconnut des droits et des devoirs, le premier sujet d'obligations, en un mot le premier *être juridique*. Mais aujourd'hui il n'est plus le seul. Des *êtres juridiques* nouveaux sont nés au cours des siècles : ce sont ces organismes collectifs, infiniment plus complexes et plus délicats que l'individu, que l'on nomme des Etats. Comme les individus, ils combattirent pour le droit ; ils connurent la période des luttes sans

(1) Nous considérons la réapparition du combat judiciaire au Moyen Age comme un recul momentané de la civilisation, une *involution*, et non comme une phase régulière d'évolution.

Antérieurement à cette époque, en effet, des formes judiciaires beaucoup plus parfaites s'étaient développées en Grèce, à Rome, en Egypte, dans la Judée, etc... Nous ne parlons du combat judiciaire que tel qu'il exista aux premiers âges de l'humanité.

merci et du droit du plus fort ; puis la même loi d'évolution les entraîna ; un droit nouveau se créa pour régler la violence de leurs luttes : on entendit parler des *lois de la guerre* ; la science du droit international était née.

Cette science se trouve sensiblement aujourd'hui dans la même phase que celle du droit privé aux temps lointains du combat judiciaire ; elle cherche à contraindre les adversaires belligérants à ne se faire que le mal strictement nécessaire pour vider leur querelle, et travaille à créer des types plus parfaits de solutions pour les conflits internationaux. Mais sa tâche est autrement ardue que ne le fut jamais celle du droit privé, et cela résulte de la nature même des êtres juridiques dont elle s'occupe. Tandis que l'individu humain est toujours et partout semblable à lui-même, les Etats sont des entités complexes, multiformes, variables suivant les temps et suivant les lieux. Tous les Etats ne sont pas indépendants, ne sont pas *souverains*, pour employer la terminologie en usage : parfois ils abdiquent une partie de leur personnalité au profit d'un autre Etat ou d'un groupe d'Etats, formant de nouveaux êtres collectifs plus compliqués encore qu'eux-mêmes. Ils s'unissent par des liens d'allégeance tels que la fédération, la confédération, les unions, la vassalité et le protectorat. Les règles de droit qui président à leurs rapports pacifiques ou violents en deviennent plus hétérogènes, plus délicates, plus nombreuses et plus flottantes.

Ce n'est pas tout encore. A côté des Etats, personnes du droit des gens, fourmillent des êtres juridiques imparfaits et embryonnaires, des formes en voie d'évolution qui tendent et aspirent à devenir des Etats parfaits, qui sont susceptibles d'y parvenir un jour si une mort prématurée ne vient point les arrêter. Tels sont les provinces ou colonies

qui aspirent à l'indépendance, les grands groupements politiques et sociaux qui veulent vivre d'une vie propre, les fractions de nations et les fractions de peuples qui demandent à devenir des nations et des peuples. A toutes ces formes larvaires, la loi refuse autant qu'elle peut la personnalité juridique ; elle ne veut pas leur reconnaître d'existence propre. Cela ne les empêche pas cependant d'exister *en fait*, de s'agiter, d'engager avec les Etats des luttes redoutables dont parfois elles sortent victorieuses, étranglant leur adversaire pour prendre sa place au soleil et revêtir sa personnalité juridique.

— 4 —

Les luttes que les Etats peuvent avoir à soutenir se présentent donc sous des formes nombreuses et variées. Avant de songer à les régler, à édifier un droit général de la guerre, la science naissante du droit international devait commencer son travail par une classification. A cette classification, les jurisconsultes du droit des gens donnèrent la forme bipartite. Le premier groupe fut formé par le type le plus net : la lutte armée entre deux personnes du droit des gens, entre deux Etats souverains ; on le baptisa guerre *internationale*, ou *guerre* tout court. Ce type est le plus connu et le mieux étudié ; c'est à lui que s'applique la classique définition de J.-J. Rousseau : « La guerre est un rapport d'Etat à Etat » (1).

Toutes les autres luttes entre Etats unis par des liens d'allégeance ou entre un Etat et une portion de ses sujets ; toutes ces guerres bâtardes d'une personne juridique contre

(1) « La guerre est un rapport d'Etat à Etat dans lequel les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes ni même comme citoyens, mais comme soldats. » (*Contrat social*, I, IV, p. 14, éd. Dalibon).

une partie d'elle-même, ou contre des organismes de fait, ont été classées en un second groupe, assez mélangé et bigarré, et sont généralement désignées par les termes de *guerres civiles, guerres intestines, guerres mixtes*.

Ce second groupe est à un stade d'évolution beaucoup moins avancé que le premier, puisque la guerre internationale a déjà des règles tracées dont certaines empruntent au *consensus omnium* un caractère presque obligatoire (1), tandis que la science s'occupe seulement depuis un petit nombre d'années (2) de cataloguer les différents types de guerres civiles et de chercher quelles en sont les lois les plus générales.

— 5 —

Cette hésitation, ce peu d'empressement à étudier le phénomène social de la guerre civile s'explique facilement si l'on veut bien considérer la difficulté à laquelle se heurtait la science. Le droit international, nous l'avons dit, n'avait donné la personnalité juridique qu'aux seuls Etats. Un Etat quelconque était un sujet d'obligations : pour lui étaient créées les lois ; il avait des droits et des devoirs ; mais il était l'unique personne juridique de droit des gens. Tous les groupements, toutes les organisations qui ne réunissaient pas les caractères d'un Etat n'étaient rien aux yeux de la loi internationale ; les devoirs internationaux ne

(1) Par exemple les dispositions purement humanitaires de la Convention de Genève.

(2) A la vérité on trouve mention faite des guerres civiles dans les plus vieux auteurs du droit des gens : Pufendorf, Grotius, Vattel... etc... Mais on n'a guère commencé à s'occuper scientifiquement de ces guerres que dans la seconde moitié du XIX^e siècle, à la suite de la guerre de Sécession américaine. L'Institut de Droit international, fondé depuis 1877, ne s'en est occupé que dans ses deux dernières sessions (1898 et 1900).

leur incombait point, les droits correspondants ne pouvaient être invoqués par eux. On les qualifiait d'*organismes de fait* et on les tenait pour non-existants.

L'embarras devenait cruel lorsque ces organismes de fait luttaienient entre eux, ou s'attaquaient à un Etat dans une guerre civile. On ne pouvait cependant pas donner à ces partis d'insurgés la qualification d'Etats uniquement pour avoir le droit de s'occuper d'eux. Cette fiction antiscientifique eût été aussi dangereuse qu'absurde. Fallait-il, maintenant la rigueur des principes, déclarer que l'Etat se battait contre *quelque chose qui n'était rien*, ne point s'en occuper, et laisser les combattants s'égorger à leur aise? On le sou tint quelquefois, mais sans succès. Une telle ligne de conduite était contraire à la fonction essentielle de la loi, fonction qui est d'étudier les faits dès l'instant qu'ils existent pour ensuite les régler et les diriger. Un fait aussi formidable et gros de conséquences que la guerre de Sécession, pour prendre un exemple, ne pouvait pas être accueilli par un *nescio vos*. On sentait que sur ce chapitre la loi internationale avait quelque chose d'incomplet; qu'une théorie manquait. La théorie s'ébaucha progressivement.

Il fallait bien admettre qu'un parti d'insurgés qui possédait une armée, un gouvernement de fait, un territoire parfois, qui luttait pour un but politique, n'était pas *rien*. Peu à peu on en vint à déclarer qu'une semblable organisation, pourvu qu'elle eût satisfait à certaines conditions limitativement déterminées, pouvait être un sujet de droits et de devoirs internationaux: — droits et devoirs envers son adversaire, droits et devoirs envers les Puissances tierces, — et comme telle soumise aux prescriptions du droit des gens; la loi internationale consentait à reconnaître son existence et à s'occuper d'elle.

Ainsi était créée une nouvelle *personne juridique* du droit des gens. Assurément, cette nouvelle personne n'était point l'égale d'un Etat. Bornée, limitée dans sa durée, dans ses conditions d'existence, dans son action, elle restait distante de l'Etat comme l'animal est distant de l'homme. Mais enfin l'évolution du droit des gens avait avancé d'un pas ; après n'avoir connu qu'une seule *personne juridique* : l'Etat, on admettait l'existence de plusieurs *personnes juridiques*, de différentes espèces, inégales en durée, en capacité et en étendue (1). Afin d'éviter les confusions de mots, nous appellerons ces nouveaux êtres du nom que leur a donné M. Wiese (2) : des *communautés belligérantes*.

— 6 —

5. — La *communauté belligérante* a donc une personnalité juridique, ceci nous paraît incontestable. Mais elle n'existe que dans certaines conditions bien déterminées. La *communauté belligérante* prend naissance seulement lorsque éclate une guerre civile et que le parti insurgé a satisfait à certaines conditions de reconnaissance énumérées dans cet ouvrage. Si la reconnaissance fait défaut, le parti reste ce qu'il était : une bande de révoltés, inexistantes aux yeux de la loi internationale. Si le parti obtient la reconnaissance, il est aussitôt élevé à la dignité de *communauté belligérante*, sujet d'obligations internationales. Pendant

(1) « Lorsqu'un parti exerce sa domination sur un territoire d'une certaine étendue, lorsqu'il lui donne des lois, qu'il y établit un gouvernement, qu'il administre la justice, en un mot lorsqu'il fait des actes réservés au pouvoir exerçant la souveraineté, il devient une *personne* et doit être reconnu par le droit des gens. » (Bello, *Principios de derecho internacional*), éd. 1883, tome II, p. 305.

(2) Wiese, *Reglas de derecho internacional aplicables a las guerras civiles*.

la durée de son existence, cet être juridique a une sphère d'action limitée, des droits et des devoirs déterminés. Il meurt enfin lorsque finit la guerre civile, et quelle qu'en soit l'issue. Mais alors deux phénomènes peuvent se produire. Si la *communauté belligérante* a été vaincue, elle meurt sans retour, sa personnalité transitoire l'abandonne, ses atomes, c'est-à-dire les citoyens qui la composent, se désagrègent pour reprendre leurs existences individuelles. Si la *communauté belligérante* a triomphé, elle disparaît encore en tant que *communauté belligérante*, mais elle ne fait que transformer sa personnalité rudimentaire en une autre plus parfaite, et elle renaît aussitôt sous forme d'*Etat*. Ainsi fait la chenille qui meurt dans sa chrysalide en tant que chenille pour renaître papillon.

C'est de ces êtres rudimentaires du droit des gens, que nous avons nommés des *communautés belligérantes*, qu'il sera question dans les chapitres qui vont suivre. Cet ouvrage n'est, à proprement parler, qu'un essai sur leur histoire, tentant de démêler suivant quelles lois ces êtres naissent, vivent et meurent, quelles obligations peuvent peser sur eux pendant la durée de leur éphémère existence, et dans quelle mesure ils participent au grand travail de tout être juridique : *la lutte pour le droit*.

PREMIÈRE PARTIE

LES BELLIGÉRANTS

LES GUERRES CIVILES

ET

LE DROIT DES GENS

CHAPITRE PREMIER

La guerre internationale et la guerre civile.

1. Différence entre la guerre civile et la guerre internationale.
2. Capacité des deux belligérants dans l'une et l'autre guerres.
3. La guerre civile n'est pas l'exercice d'un droit.
4. Différence quant aux rapports entre les belligérants et les tiers.
5. Différence quant au but.

1. — Définir la guerre civile, en rassembler tous les caractères dans une seule formule, comme le veut la philosophie, est chose fort malaisée ; il paraît à peu près impossible de trouver une formule assez compréhensive pour pouvoir être déclarée complète. La raison en est qu'il n'existe pas un type unique de *guerre civile*, mais une infinité de types de *guerres civiles* variées. C'est une gamme de couleurs où l'œil se perd, qui commence à la simple émeute des rues pour s'acheminer par degrés insensibles vers des formes presque semblables à celles de la guerre internationale.

Le caractère d'une guerre civile varie suivant la forme politique de l'Etat dont elle déchire le sein : Etat unitaire, fédération, confédération, union, suzeraineté, protectorat, état colonial.

Il varie suivant la nature du groupe insurgé : province, colonie, Etat mi-souverain, organisme social, parti politique, faction religieuse, groupement spontané de citoyens, etc... — Il varie suivant le but des insurgés : changement de gouvernement, modification d'un rouage social, obtention de libertés politiques, sécession, défense d'un droit lésé, etc... — Il varie suivant la force matérielle dont disposent les insurgés, et suivant leur organisation. — Il varie suivant les haines des deux belligérants, et la conduite des hostilités. — Il varie suivant les conditions de politique générale du moment. — Il varie suivant le résultat de la guerre.

Définir la guerre civile comme de Martens et Pufendorf, « guerre entre les membres d'un même Etat (1) », est inexact. La guerre civile n'a pas lieu entre les *membres* d'un Etat, c'est-à-dire d'homme à homme ; l'un des deux belligérants en présence est toujours un Etat. Assurément, dans n'importe quel pays une querelle peut éclater entre deux groupes de citoyens, entre les *membres* d'un même Etat, mais alors l'Etat, en vertu de son devoir de police, devra intervenir, prendre parti entre les belligérants et la

(1) De Martens : La guerre est un état permanent de violences indéterminées entre les hommes. Elle est ou *privée* — c'est-à-dire telle qu'elle peut avoir lieu entre des individus à l'état de nature, — ou *publique*. La dernière est, ou *civile*, entre les membres d'un même Etat, ou *publique*, en sens particulier, de nation à nation (*Précis*).

Pufendorf : Les guerres intestines sont celles que les membres d'une même société se font réciproquement (*Droit de la nature et des gens*, trad. Barbeyrac, 1864, l. I, ch. 1, § 8).

guerre se déroulera entre l'Etat et l'un des deux groupes de citoyens (1). Calvo tombe dans la même erreur avec sa formule : « lutte entre concitoyens dans l'intérieur d'un Etat », qui donne à croire qu'il s'agit d'une guerre privée, et à l'appui de laquelle il cite comme exemple les guerres de don Miguel, don Carlos, et la Commune qui contredisent sa définition (2).

Grotius est plus près de la vérité lorsqu'il appelle la guerre civile la guerre *mixte*, c'est-à-dire engagée entre le souverain d'une part (guerre publique) et ses sujets de l'autre (guerre privée) (3). Dans le même ordre d'idées, Pradier-Fodéré dit qu'il y a guerre civile dans une démocratie ou dans une aristocratie lorsque le peuple et les magistrats y forment deux partis opposés et hostiles, et dans une monarchie, lorsque l'Etat se divise en deux parties à peu près égales (4). Avant lui, d'ailleurs, Vattel avait exprimé la même idée en meilleurs termes (5).

Toutes ces formules, et bien d'autres analogues que nous

(1) Klüber suppose bien le cas où la Constitution de l'Etat est suspendue et où une guerre privée se déchaîne entre les citoyens ainsi livrés à l'anarchie. C'est une hypothèse de pure théorie qui ne se réalisa jamais en pratique. En fait, l'Etat garde toujours une certaine autorité au moins nominale sur laquelle s'appuie un des partis (Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, 1874, § 235, note a, p. 234).

(2) Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, t. IV, p. 20.

(3) Grotius, *Droit de la guerre et de la paix*, trad. Pradier-Fodéré, l. I, ch. iv, §§ 8, 10, 11, 13, 20.

(4) Pradier-Fodéré, *Droit international*, t. VI, § 2658, page 546, note 3.

(5) Vattel : Lorsqu'il se forme dans l'Etat un parti qui n'obéit plus au souverain et se trouve assez fort pour lui faire tête, ou dans une république, quand la nation se divise en deux factions opposées et que de part et d'autre on en vient aux armes, c'est une guerre civile.

passons sous silence, ont un caractère trop restrictif. La guerre civile n'a pas lieu nécessairement entre un Etat d'une part et ses *ressortissants* de l'autre. D'abord les rebelles peuvent être de nationalités diverses : l'Internationale a joué un certain rôle dans la Commune de Paris et les Anglais ont vigoureusement soutenu les Vendéens (1). En outre, l'Etat peut avoir à combattre non point contre un *groupe de citoyens*, mais contre un autre *Etat*, dépendant de lui et qui viole son lien d'allégeance. Il en sera ainsi dans certains cas de protectorat, de vassalité ou de fédération. L'adversaire de l'Etat sera alors l'autre Etat, mais ce ne seront point les individus qui composent ses armées ; de même que dans une guerre internationale l'Etat se bat contre un autre Etat et non pas contre les sujets d'icelui.

On peut même en dire autant de toutes les guerres civiles dans lesquelles une *communauté belligérante* s'est formée, puisque nous avons reconnu la communauté comme personne de droit des gens ; c'est elle qui sera le véritable adversaire de l'Etat. Et on en arrive ainsi à conclure que le seul cas dans lequel l'Etat ait ses sujets pour adversaires, c'est le cas où aucune communauté belligérante n'a pris naissance, ce que nous appellerons plus loin une *rébellion* ou une *insurrection*.

Certains auteurs enfin, faute de trouver une formule satisfaisante, s'abstiennent de définir la guerre civile et se bornent à l'opposer à la guerre internationale. Cette mé-

(1) Un exemple plus curieux nous est fourni par l'histoire contemporaine (on pourrait dire par l'actualité) ; il s'agit de la guerre récente entre la Colombie et le Venezuela. La lutte s'engagea entre une partie de la Colombie alliée à une partie du Venezuela contre l'autre partie de la Colombie alliée à l'autre moitié du Venezuela. Cette guerre étrange était tout à la fois civile et internationale.

thode de définition négative est celle que nous adopterons. Au lieu de dire ce qu'est la guerre civile, nous dirons ce qu'elle n'est pas. La guerre internationale nous fournira un point de comparaison tout indiqué; et tout ce premier chapitre sera employé à établir les différences qui existent entre l'une et l'autre forme d'hostilités. Les idées étant ainsi précisées par voie éliminative, nous tracerons dans les chapitres suivants les croquis des principaux types de guerres civiles avec leurs caractères distinctifs.

2. — Une différence essentielle, fondamentale, distingue tous les types de guerres civiles de la guerre internationale. Dans celle-ci les hostilités s'engagent entre deux Etats souverains. Dans celles-là, un seul des deux belligérants en présence est un Etat souverain (1). Le second peut être un groupe de citoyens, une communauté belligérante ou un Etat mi-souverain, mais jamais il ne peut être un Etat indépendant. Entre deux Etats souverains, la seule et unique forme des rapports violents, c'est la guerre internationale.

Un second caractère vient compléter le premier et donner à la guerre civile une physionomie bien spéciale. Dans une guerre internationale, la personnalité de chacun des belligérants reste la même pendant toute la durée des hostilités : quelle que soit la fortune des armes, l'un et l'autre Etats demeurent souverains jusqu'à la conclusion du traité de paix (2). A ce moment, si une modification survient dans

(1) Cette formule même est encore trop générale et ne va pas sans restrictions : nous verrons que dans certaines guerres éclatant dans le sein d'un Etat fédéral, les deux belligérants peuvent n'être souverains ni l'un ni l'autre.

(2) Le traité peut ne pas exister si la guerre se termine par une *debellatio* et par l'annexion du vaincu. La personnalité juridique

la personnalité de l'un d'eux, ce ne peut être qu'une *capitis deminutio* pour l'Etat vaincu : la déchéance au rang d'Etat mi-souverain, ou même l'annexion complète. Quant à l'Etat vainqueur, il ne change pas de caractère.

Dans la guerre civile c'est tout le contraire qui se passe. L'un des belligérants, celui qu'on nomme le parti insurgé, change de caractère juridique suivant la fortune des armes et voit sa personnalité varier du commencement à la fin de la guerre. Ce parti insurgé, nous le voyons dans la guerre d'Indépendance américaine commencer par former un groupe de rebelles, puis devenir une communauté belligérante, et s'élever enfin jusqu'à la forme d'un Etat souverain, qui traite d'égal à égal avec son adversaire en signant un traité de paix. Dans la guerre de Sécession américaine, il prend presque dès le début la personnalité de communauté belligérante, mais pour ensuite s'annihiler et disparaître. Dans la guerre civile du Chili de 1891 nous voyons les insurgés s'emparer du gouvernement et devenir pouvoir régulier sans passer par la forme intermédiaire de la communauté belligérante, aucune Puissance n'ayant voulu les reconnaître comme belligérants. Dans la guerre franco-malgache de 1895, le parti insurgé commence par être un Etat mi-souverain et finit par n'être plus rien du tout (1), etc.

du vaincu disparaît alors au moment de la cessation des hostilités, et pas avant.

Un exemple récent confirme cette théorie : il s'agit de la guerre du Transvaal. L'Angleterre au milieu de la guerre décréta l'annexion du Transvaal. En droit, ce décret était nul, parce que les hostilités continuaient toujours. Si le Transvaal avait dû réellement perdre sa personnalité, ce fait n'aurait pu se produire qu'au moment de la cessation des hostilités (V. *infra*, ch. vi, Protectorat).

(1) Nous donnons cet exemple pour ceux qui admettent que la

Quant au second belligérant, l'Etat souverain, il garde son caractère du commencement à la fin des hostilités, au moins nominalemeut ; car en fait sa souveraineté risque d'être limitée, entravée, voire même totalement suspendue. A la fin de la guerre, même vaincu, il ne risque jamais de se voir annexé, ni de tomber au rang d'Etat mi-souverain. Il peut seulement voir diminuer sa sphère de souveraineté, lorsque les insurgés obtiennent la sécession, ou subir un changement politique intérieur qui n'altère d'ailleurs en rien son caractère juridique international d'Etat souverain. Bref, la guerre internationale se déroule entre deux personnalités fixes, Etats souverains ; la guerre civile se déroule entre un Etat souverain, personnalité fixe d'une part, et un second belligérant à personnalité variable, d'autre part.

3. — De cette différence de fait découle une différence de droit de la plus haute importance, car c'est d'elle que dépendent toutes les lois de la guerre civile. Nous pouvons la formuler ainsi :

« Le fait d'engager une guerre internationale est l'exercice d'un droit ; le fait d'engager une guerre civile ne l'est pas. »

Le fait d'engager une guerre internationale est l'exercice d'un droit, parce que la guerre internationale éclate entre Etats souverains, et que le droit de guerre est l'un des attributs essentiels de la souveraineté. La guerre, ne l'oublions pas, est la première forme de procédure qu'a instituée le droit pour trancher les conflits entre nations ; elle est l'exercice et la manifestation des droits souverains de

guerre franco-malgache était une guerre civile et non internationale. Nous verrons plus loin que la question est très controversée.

l'Etat. Le droit que possède chaque Etat de déclarer la guerre à un autre Etat est aussi absolu que le droit que possède chaque citoyen d'intenter un procès à son voisin. Il s'ensuit de là que toute guerre internationale est légitime en soi, juridiquement parlant, quand bien même elle serait la plus injuste du monde au point de vue moral. On peut blâmer l'imperfection d'un système de procédure qui assure neuf fois sur dix le triomphe de la force sur le droit, mais on ne peut contester le droit qu'ont les Etats d'y avoir recours. C'est mon droit strict d'assigner mon voisin sans ombre de raisons et uniquement dans le but de lui nuire. S'il se trouve des lois et des juges pour me donner raison, prenez-vous-en à eux, mais ne me contestez pas l'accès des tribunaux.

Déclarer une guerre est donc chose légitime. L'Etat attaqué peut trouver l'événement fort désagréable, il ne peut pas le trouver *illégal*. Il n'a pas le droit, conséquemment, de se défendre *unquibus et rostro* par tous les moyens imaginables, bons ou mauvais ; et doit respecter les formes de la procédure, les lois de la guerre qu'il a lui-même acceptées. S'il abuse d'un défaut de sanction pour les éluder, il est coupable, car il nuit à tous en faisant rétrograder l'évolution du droit vers les formes barbares au lieu de l'avancer vers un stade plus élevé.

Déclarer une guerre civile n'est pas l'exercice d'un droit. Car le droit de guerre n'appartient qu'à deux êtres juridiques : l'Etat qui le possède dans son intégralité, et la communauté belligérante qui n'en possède qu'une partie, déterminée et limitée. Or, le parti insurgé qui déclare la guerre n'est jamais un Etat souverain. Jamais non plus il n'est *ab initio* une communauté belligérante, puisque cet être n'existe que quand des tiers l'ont reconnu, ce qui ne

peut avoir lieu qu'après un certain temps d'hostilités de fait. Donc, à son début, la guerre civile est toujours *illégale*, même quand elle paraît bien motivée et légitime en fait. Non seulement elle n'est pas l'exercice d'un droit, mais elle viole les droits de l'Etat attaqué, auquel les insurgés étaient unis soit individuellement, soit collectivement par un lien d'allégeance, une promesse de respect et d'obéissance. Ainsi outragé et lésé, cet Etat ne peut que faire usage d'un de ses attributs souverains : le droit de punir, droit absolu et sans limites, dont il peut user jusqu'à l'abus, car si ses lois ordinaires ne lui paraissent pas suffire, il en créera d'exception.

Les choses resteront en cet état jusqu'à ce que la création d'une communauté belligérante vienne imposer aux deux partis le respect des lois de la guerre et donner aux insurgés le droit d'employer cette « *ultima ratio* » (1). On pourrait donc dire que dans la guerre internationale, le *droit* de faire la guerre conduit à l'*exercice* de ce droit, tandis que dans la guerre civile, c'est l'*exercice* d'un droit usurpé qui conduit à la collation de ce droit. Le droit sanctionne le fait.

4. — De la différence de fait que nous avons signalée dans le § 2 résulte encore une deuxième conséquence juridique de même importance que la première. Si la première concernait les rapports des deux combattants, la seconde vise ceux de ces combattants avec les Puissances tierces.

(1) Ce qui manque à la lutte civile pour constituer la guerre, c'est le second élément de la guerre, à savoir que les individus qui combattent constituent une personnalité habilitée à la lutte par la reconnaissance (De Olivart, *Le différend entre l'Espagne et les Etats-Unis au sujet de la question cubaine*. R. D. I. P. 2^e article, 1898, p. 519).

Lorsqu'une guerre internationale met aux prises deux Etats souverains, chaque puissance est libre de choisir entre deux partis. Elle peut passer un traité d'alliance avec l'un des belligérants et prendre part à la lutte ; elle peut, au contraire, conserver avec l'un et avec l'autre ses rapports amicaux, et s'abstenir de toute participation aux hostilités. Dans ce dernier cas, elle est dite en état de *Neutralité* et voit peser sur elle des obligations spéciales. Tandis que cette Puissance, alors que la paix régnait, pouvait entretenir avec ses voisins des rapports inégalement amicaux, accorder à l'une des faveurs et des avantages qu'elle refusait à l'autre, témoigner ses sympathies et ses préférences, aussitôt investie, par suite de l'explosion de la guerre, de la qualité de Puissance neutre, elle est tenue de maintenir la balance rigoureusement égale entre les combattants, de ne rien faire qui puisse avantager l'un au détriment de l'autre, et de ne prendre aucune participation aux hostilités, si petite fût-elle, de nature à influencer sur le sort des armes. Les charges de la neutralité engagent la responsabilité de l'Etat neutre envers chacun des belligérants. S'il y manque, il a violé ses obligations envers l'un d'eux et cet Etat a droit de lui en faire grief. Mais à part cette restriction à sa liberté d'agir, l'Etat neutre conserve avec chacun des Etats en conflit la plénitude de ses relations souveraines : représentation diplomatique, droit de négocier des traités, etc...

La situation est bien différente lorsqu'éclate une guerre civile. Les deux belligérants ne sont plus tous deux des Etats souverains, et par suite les puissances tierces ne peuvent plus avoir d'obligations positives ou négatives, de droits et de devoirs envers l'un et l'autre parti ; un seul de ces partis est une personne du droit des gens et un sujet

d'obligations : C'est l'Etat souverain. Quant à l'autre, comme nous l'avons vu, c'est au début de la lutte un groupe de rebelles sans existence légale, mais susceptible de se transformer en communauté belligérante ou en Etat. A chacune de ces variations correspondra une variation correspondante dans les obligations des tierces puissances.

Tant qu'il n'y a en face de l'Etat souverain que des *rebelles*, le devoir des Puissances tierces est de respecter la souveraineté de cet Etat. Elles ne peuvent ni s'allier avec les rebelles contre l'Etat, — ce serait une agression contre ce dernier —, ni s'allier avec l'Etat contre les rebelles : ce serait attenter à sa souveraineté territoriale en se mêlant de ses affaires intérieures et en usurpant son pouvoir de police. — Elles doivent donc observer une attitude aussi passive que possible, qu'on désigne sous le nom de *non-intervention*. Ainsi considérée à première vue, la *non-intervention* paraît avoir des analogies avec la neutralité, mais, outre qu'elle ne présente pas ses caractères juridiques (1), elle en diffère grandement dans ses conséquences de droit et de fait, ainsi que nous le verrons plus loin.

Si les rebelles se métamorphosent en *communauté belligérante*, les tierces puissances se trouvent en rapport avec deux personnes du droit des gens et les règles de la neutralité retrouvent aussitôt leur portée d'application. Mais une nuance sépare encore cette neutralité de celle des guerres internationales. Dans celles-ci, la neutralité est une restriction aux rapports souverains du neutre avec les deux Etats en lutte. Dans le cas qui nous occupe, la Neu-

(1) La neutralité résulte de l'obligation de respecter deux souverainetés ; la non-intervention de l'obligation d'en respecter une seule.

tralité est une restriction aux rapports du neutre envers l'Etat souverain (rapports qui reprendront toute leur étendue primitive à la fin de la guerre), et en même temps c'est une *création* de rapports entre le neutre et la communauté belligérante, rapports limités aux seuls événements de la guerre, et rapports temporaires qui disparaîtront avec la *communauté belligérante* elle-même. Quant aux rapports souverains, au droit d'ambassade par exemple, ils ne peuvent pas exister entre le neutre et la communauté belligérante, celle-ci n'étant pas Etat souverain.

La neutralité proprement dite ne peut donc faire son apparition que lorsque la communauté belligérante a obtenu son indépendance et s'est fait reconnaître comme Etat. Mais cette hypothèse n'a aucune portée pratique, car, en fait, lorsque les insurgés arrivent à s'ériger en Etat souverain, la guerre est finie et souvent depuis longtemps.

5. — Un dernier caractère — moins important à la vérité — différencie encore la guerre civile de la guerre internationale : le but poursuivi par l'agresseur (1) n'est pas le même dans l'une et l'autre hypothèses.

Les insurgés, dans une guerre civile, poursuivent un but restreint à leur ordre politique national ; ils recourent à la force pour que satisfaction soit donnée à certains *desiderata* politiques, dans l'impossibilité où ils se voient d'obtenir cette satisfaction en usant des voies légales et constitutionnelles.

(1) Il faut entendre par agresseur, non point nécessairement celui qui déclare la guerre, mais celui qui la provoque et la veut : En 1870, la guerre a été déclarée par la France, mais l'Allemagne était l'agresseur.

Les insurgés prennent généralement les armes pour obtenir une réforme politique ou sociale. Toutes les guerres civiles pivotent autour de ces deux objectifs, quelle que puisse être leur forme particulière. Il s'agit toujours ou de changer la forme du gouvernement, ou de modifier un rouage social, ou d'obtenir l'autonomie d'une province, l'indépendance d'une colonie. Les rebelles déclarent la guerre lorsqu'ils n'ont pas d'autres moyens d'action efficaces sur l'Etat pour arriver à leurs fins.

Ces mobiles sont naturellement inconnus des guerres internationales ; et, réciproquement, les motifs qui suscitent les trois quarts des luttes entre Etats ne provoquent pas de guerres civiles. L'intérêt matériel, le désir égoïste de richesse et de puissance, l'espoir d'arracher à l'ennemi une province ou une rançon, de lui imposer un traité politique ou commercial qui l'affaiblisse ne sont pas des causes qui puissent armer le bras du citoyen contre l'Etat.

Neuf fois sur dix, dans une guerre internationale, l'agresseur ne vise qu'à obtenir un avantage matériel aux dépens de son adversaire. Dans une guerre civile, il poursuit ce qu'il croit être son droit et s'efforce de réaliser son idéal politique ou social.

CHAPITRE II

Des guerres civiles dans un Etat unitaire.

6. Généralités.
7. De l'émeute.
8. De l'insurrection.
9. Du critérium de la guerre civile.
10. Formes de la guerre civile dans l'Etat unitaire.

6. — Les guerres civiles, avons-nous dit, présentent des types multiples et variables, n'ayant de commun entre eux que des caractères généraux. Les causes de cette diversité sont nombreuses, mais l'une des principales et déterminantes est la forme politique de l'Etat dans lequel éclate la guerre. La constitution intérieure du pays influe considérablement sur la manière dont les hostilités sont conduites. Suivant que l'Etat souverain est plus ou moins un, commande plus ou moins directement aux rouages sociaux et aux citoyens, les rebelles auront plus ou moins de facilité pour s'organiser comme belligérants. Dans un Etat fédéral, par exemple, les Etats fédérés qui s'insurgent contre le pouvoir central possèdent un gouvernement, une administration, une armée et un territoire, et peuvent sans difficulté conduire la guerre aussi régulièrement que des belligérants internationaux. Dans un Etat unitaire, au contraire, les rebelles sont de simples citoyens, nus et désarmés envers l'Etat, sans armements réguliers, sans organisation

militaire, sans cadres préexistants. Il est inévitable que leur révolte présente, au moins à ses débuts, un caractère irrégulier, violent et désordonné. Elle ne peut se régulariser que progressivement, à mesure que les insurgés s'organisent et arrachent à l'Etat des lambeaux de ses prérogatives.

L'histoire démontre toute la justesse de cette observation. Nulle part les guerres civiles n'eurent une forme plus violente, plus chaotique et plus insoucieuse du droit que dans les Etats unitaires et surtout les Etats fortement centralisés ; ces guerres furent toujours de gigantesques émeutes, barbares et cruelles, dans lesquelles les insurgés ne visent qu'au massacre et recourent aux pires expédients pour abattre leurs adversaires, sans plan concerté souvent, et au milieu d'un indescriptible désordre.

Dans cette longue échelle de désordres qui ne diffèrent entre eux que par l'intensité et la durée, où finit l'émeute, où commence la guerre civile véritable ? Quels caractères précis, quel critérium assez sûr permettront de tracer des lignes de démarcation entre ces situations de fait dont le principal caractère semble être de ne reconnaître ni règles ni lois ? Une semblable classification est tâche délicate, car elle risque de tomber dans l'arbitraire en marquant des couleurs tranchées là où il n'y a que de légères dégradations de teintes. Tous les auteurs ont cependant reconnu plusieurs degrés de gravité dans l'insurrection contre le souverain et les ont baptisés de différents noms.

Vattel fait des distinctions entre la *rébellion*, la *sédition* et la *guerre civile* (1).

Lieber établit aussi trois degrés qu'il nomme *insurrec-*

(1) Vattel, *Droit des gens*, l. III, ch. XVIII, §§ 288, 289, 292.

tion, rébellion, guerre civile, dans ses Instructions pour les armées en campagne (1).

Pradier-Fodéré établit une classification identique à celle de Vattel (2).

Halleck et Calvo, dans leurs classifications, tiennent compte à la fois de la gravité du soulèvement et de son but. Nous les retrouverons plus loin (3).

Ce qui est certain, c'est que tous les conflits qui éclatent dans le sein d'un Etat unitaire n'ont pas tous la même gravité et ne sont pas tous dignes du nom de guerre civile. En se référant à l'histoire, on peut former des groupes naturels en joignant ensemble les cas qui présentent une suffisante analogie.

7. — L'Etat *simple* ou *unitaire* possède la plénitude de la souveraineté intérieure ; il est souverain absolu et seul souverain. Quelle que soit la décentralisation du pays, l'autonomie des corps politiques locaux, des administrations et des fonctionnaires, tous ces différents rouages agissent en vertu de la souveraineté déléguée de l'Etat. Marine, armée, administration et justice relèvent du *Souverain* ou *Gouvernement*, représentant de l'Etat. Le citoyen se trouve ainsi dépendre directement de la souveraineté de son Etat auquel le lie une promesse tacite d'obéissance. Il ne peut trouver aucune autre autorité à qui exprimer ses désirs, aucune autre force protectrice à qui faire appel. Dès l'instant où le citoyen ne veut plus ce que veut l'Etat, il est *rebelle* aux lois, et mérite d'être contraint à l'obéis-

(1) Lieber, *Instructions pour les armées en campagne des Etats-Unis d'Amérique*, §§ 150, 151, 152.

(2) Pradier-Fodéré, *Op. cit.*, t. VI, § 2658.

(3) Voyez *infra*, ch. VII.

sance par la force publique. S'insurger contre la loi est un crime en droit et une impossibilité en fait.

Qu'au lieu d'un citoyen, il s'en réunisse cent ou mille dirigés par un même sentiment de révolte contre l'autorité du souverain, ils ne cesseront point, aux yeux de l'Etat, d'être des rebelles dignes de châtiment, mais il sera difficile, pour ne pas dire impossible, de les faire rentrer dans l'obéissance par les voies ordinaires. L'Etat devra recourir à des procédés de répression plus violents et plus brutaux : remplacer les gendarmes par la troupe. De leur côté, les rebelles pourront se défendre à main armée, bien qu'ils n'aient pour les soutenir aucune force *régulière*. Il y aura bataille, le sang coulera. — Voici un premier conflit violent entre l'Etat et ses sujets ; un premier degré dans l'échelle qui nous amènera à la guerre civile : c'est *l'émeute* (1).

L'émeute est un soulèvement violent et temporaire d'une partie de la population contre le souverain, soit pour résister à un ordre de ce dernier, soit pour lui imposer quelque

(1) Une grande confusion règne dans la terminologie employée pour désigner les degrés de troubles moindres que la guerre civile ; les mots *émeute*, *insurrection*, *soulèvement*, *rébellion*, *sédition* sont constamment employés comme synonymes.

Personnellement nous diviserons ces troubles en 3 degrés suivant leur importance, et nous leur donnerons les noms de :

- Au 1^{er} degré : émeute ou insurrection ;
- Au 2^e degré : soulèvement ou rébellion ;
- Au 3^e degré : guerre civile ;

Toutefois nous serons perpétuellement obligés de désigner sous les noms impropres de *rebelles* et d'*insurgés* les belligérants d'une guerre civile, faute d'autre vocable. Il ne faut donc pas ajouter une importance absolue à ces questions de terminologie, qui n'ont d'autre but que de fournir à l'esprit des points de repère. En voulant trop préciser le sens des mots, on tombe dans l'arbitraire.

prétention. L'histoire de France nous en fournit d'abondants exemples : Dans la période qui s'étend de la Révolution à nos jours, on peut compter une douzaine de grandes émeutes à type caractérisé, en laissant de côté d'une part les moindres soulèvements populaires, et de l'autre les luttes plus prolongées de la Vendée et de la Commune (1). Du rapprochement de ces cas historiques se dégagent les caractères généraux de l'émeute.

1° L'émeute est un *conflit armé*, toujours violent, souvent sanglant, entre le peuple révolté et les forces régulières de la nation, c'est-à-dire l'armée. Le peuple insurgé n'a aucune organisation militaire, mais il prend les armes qui lui tombent sous la main, pille les boutiques d'armuriers et s'abrite derrière des retranchements improvisés dénommés *barricades*. Cette lutte par les armes est la caractéristique de l'émeute ; si elle n'existe pas, il s'agit d'un *attroupement*, d'un *mouvement populaire*, d'une *bagarre*,

(1) Citons parmi les principales :

Constituante. — Prise de la Bastille (14 juillet 1789).

» Journées des 5, 6 octobre (Louis XVI ramené de Versailles à Paris).

Législative. — Journée des Tuileries (10 août 1792).

Convention. — Insurrection des Jacobins du 1^{er} prairial 1795 (20 mai).

» Insurrection royaliste du 13 vendémiaire (5 octobre).

Restauration. — Journées des 27, 28, 29 juillet 1830.

Louis-Philippe. — Sac de Saint-Germain l'Auxerrois (14 février 1831).

» Insurrection à Lyon (21 novembre 1831).

» Insurrection républicaine (5, 6 juin).

» Insurrections d'avril 1834 (Lyon, Saint-Etienne, Vienne, Grenoble, Marseille, Paris).

» Emeute républicaine (12 mai 1839).

» Révolution de 48 (22, 23, 24 février).

2° *République*. — Emeute des 23-26 juin (ateliers nationaux).

mais ce n'est pas une *émeute* à proprement parler. Quant à la gravité de la lutte, elle est variable suivant les cas. Lors de l'émeute du 10 août 1792, qui entraîna la chute de Louis XVI, il n'y eut que quelques coups de fusils échangés avec les Suisses des Tuileries. Au contraire, lors de l'émeute que provoqua en 1848 la fermeture des ateliers nationaux, il ne fallut pas moins de trois jours de combat, avec emploi de la mine, de la sape et du canon pour que la troupe pût enlever les barricades ; sept généraux et l'archevêque de Paris avaient trouvé la mort dans l'intervalle.

2° L'émeute est localisée en une toute petite région du territoire national. Elle éclate dans une ville ou même dans une partie d'une ville : Les capitales servant de résidence au gouvernement y sont particulièrement exposées. Mais une émeute ne peut pas occuper à la fois toute une province, tout un groupe de villes ; un soulèvement semblable serait plus qu'une émeute et mériterait un autre nom.

3° Dans le temps comme dans l'espace, l'émeute est très limitée. Elle dure deux ou trois jours ordinairement, quelquefois moins. L'émeute provoquée par un conflit entre les ouvriers en soie et leurs patrons, qui éclata dans la ville de Lyon le 21 novembre 1831, est une des plus longues que l'histoire ait enregistrées. Les insurgés, après deux jours de combat obligèrent les troupes à se replier, et ils restèrent maîtres de la ville pendant dix jours. Il est certain qu'une plus longue résistance est impossible, étant donné le défaut total d'organisation des émeutiers et le petit nombre d'hommes dont ils disposent.

4° L'émeute n'est pas reconnue par le droit international ; il n'y a dans ces luttes aucun caractère de belligérance. Au point de vue du droit privé, l'émeute est un crime contre la

sûreté de l'Etat dont les auteurs doivent répondre devant les tribunaux, si l'émeute est réprimée et vaincue.

Négligeable en droit, l'émeute a en fait une importance énorme dans un Etat unitaire, importance qu'elle doit à la forme même de l'Etat et qui augmente en raison directe de la centralisation. Dans un pays comme la France, où tous les services politiques, administratifs et judiciaires sont sous la dépendance directe du gouvernement, où tous les moyens de transports et communications aboutissent à la ville capitale, tête et cœur du pays, une émeute à Paris peut quelquefois suffire à modifier les destinées de la nation. Toutes nos révolutions ne furent que des émeutes. La prise de la Bastille, formidable de conséquences, fut une émeute, et pas des plus considérables ; ce fut une émeute qui renversa Charles X, et c'est à une émeute que la seconde République dut sa naissance.

L'émeute, lorsqu'elle provoque ainsi un changement de régime, est dite *révolutionnaire* ; elle échappe naturellement à toute pénalité et est même glorifiée par les partisans du régime nouveau. Ce n'est plus une simple infraction aux lois, une violation des liens d'obéissance du citoyen ; c'est un fait politique qui ne relève plus que du jugement de l'histoire. C'est en tout cas un fait à prévenir plutôt qu'à encourager, comme le fit, sous l'inspiration de Robespierre, la constitution de 1793 qui proclama le droit à l'émeute (1).

(1) Article 35 : « Quand un gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est, pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs. »

Morin considère les mouvements insurrectionnels comme illégitimes lorsque la nation a des représentants, c'est-à-dire sous une république ou une monarchie constitutionnelle, et les admet comme un mode nécessaire de manifestation d'opinions sous un

8. — Entre l'émeute telle que nous venons de la définir et la guerre civile proprement dite il existe une nuance intermédiaire, un degré moyen d'insubordination et de troubles. Une émeute peut se généraliser ; elle peut s'étendre à plusieurs villes, à une province entière ; elle peut se prolonger, non plus seulement durant quelques jours, mais durant des semaines. Elle peut enfin entraîner non plus seulement des citoyens isolés, mais des corps organisés, des corps politiques locaux, par exemple, ou des portions de l'armée, dans un même sentiment de protestation et de révolte. Ce n'est plus une émeute locale et temporaire ; c'est un soulèvement de toute une portion d'un pays contre l'Etat, avec déjà une organisation rudimentaire des insurgés. Lorsqu'un pays se trouve ainsi divisé, il n'est pas nécessairement en état de guerre civile : le mot même de guerre suppose une série de combats entre deux troupes armées et d'opérations militaires ; les insurgés peuvent agir semi-pacifiquement, se contentant de refuser l'obéissance aux autorités, de faire quelques manifestations, de prêcher la résistance, mais évitant toute lutte en règle. C'est une situation spéciale, lourde d'orage, avant-coureuse de la tempête, et qui ne peut se terminer que par une révolution ou une guerre civile ; c'est celle qu'on désigne généralement par le terme *de rébellion* ou *soulèvement* (1).

C'est un soulèvement de ce genre qui, en 1820, menaça le trône d'Espagne. Le roi Ferdinand VII irritait le pays par sa politique antilibérale ; la solde de l'armée n'était plus

gouvernement absolu. — Morin, *Lois relatives à la guerre*, ch. 1, § 6, t. I, p. 22.

(1) Vattel appelle cette situation *soulèvement* ; Lieber et Halleck la nomment *rébellion* ou *insurrection* dans les cas les plus étendus ; Pradier-Fodéré, *rébellion*.

payée depuis longtemps ; les colonies d'Amérique, en pleine insurrection, infligeaient aux troupes espagnoles de sanglants et perpétuels échecs. Une vaste rébellion témoignait du mécontentement général. Un chef de bataillon, Riego, se souleva avec 1.500 hommes de troupes sur le point d'être embarqués pour l'Amérique et parcourut le midi de l'Espagne en proclamant la constitution libérale de 1812. Ses idées furent accueillies avec enthousiasme. Six semaines après, les régiments de la Corogne et du Ferrol l'imitèrent ; Vigo et Pontevedra suivirent le mouvement ; le soulèvement gagna la Navarre, l'Aragon, la Catalogne et enfin Madrid. Assurément, il n'y avait point en Espagne de *guerre civile* en ce moment ; mais il y avait autre chose qu'une *émeute* ou une série d'émeutes, puisque la moitié du pays refusait d'obéir à son roi et que l'armée menaçait le gouvernement. Si Ferdinand VII avait voulu s'imposer par la force, la guerre civile eût été inévitable. Il eut peur et préféra une révolution pacifique : il se hâta de signer la constitution de 1812 et de promettre tout ce qu'on exigeait de lui.

L'état de la France en 1789 était également un état de *rébellion*, coupée çà et là de quelques émeutes violentes qui n'étaient que les manifestations de l'esprit révolutionnaire. D'une manière générale on peut dire qu'il y a rébellion lorsqu'une partie de la nation est dans un état permanent de résistance et de révolte envers le souverain et qu'elle manifeste son hostilité par des prises d'armes, des violences légères et des émeutes. Trop faible encore pour se poser résolument en adversaire et en rival du gouvernement, assez fort pour lui faire tête, le parti insurgé essaye d'agir par menace et intimidation. S'il réussit, comme il advint dans les deux exemples précédents, l'insurrection s'éteint d'elle-même ; mais si le gouvernement se défend et tente

une répression violente, la situation s'aggrave immédiatement. Quelques bataillons peuvent venir à bout d'une émeute, mais ils ne peuvent pas triompher aussi rapidement d'une insurrection étendue. Forts de leur nombre et de leur union, les insurgés opposent la violence à la violence ; des combats éclatent sur tous les points de la province insurgée ; la force des armes seule pourra dorénavant résoudre le conflit. La *rébellion* est devenue une *guerre civile*.

9. — Un triple critérium permet toujours de distinguer une guerre civile des troubles intérieurs de degré moindre, à savoir : le caractère des hostilités ; l'organisation des belligérants ; le but poursuivi par eux.

α) *Hostilités*. — Le mot même de guerre implique l'idée d'hostilités ; par là il faut entendre un *état habituel* de lutte armée entre les deux adversaires, une série de combats et d'opérations militaires d'une certaine durée, liés entre eux par une idée commune directrice, par un *plan de campagne*. Ce caractère distingue déjà assez nettement la guerre civile de l'émeute et de la rébellion. Un seul choc entre les insurgés et l'armée, quelque sanglant qu'il puisse être, ne suffit pas à constituer un état d'hostilités. Il n'y a pas hostilités lorsque la troupe prend d'assaut une barricade derrière laquelle se sont réfugiés une poignée d'émeutiers sans chefs, pour faire pleuvoir les pavés ou tirer des coups de feu sur leurs adversaires. Il n'y a pas hostilités lorsque les habitants d'une province soulevée enveloppent par surprise un petit détachement de soldats, les massacrent et prennent la fuite. Le véritable critérium de la guerre civile se trouve dans l'existence de deux armées rivales et d'un état habituel de lutte entre celles-ci, soit sous forme de combats réguliers, soit sous forme de guerre de guerillas.

β) *Organisation*. — Il ne peut y avoir guerre, même au sens le plus large du mot, sans un minimum d'organisation des insurgés, une unité de commandement et de direction, une discipline nécessaire pour sauver la troupe de l'anarchie. Certains auteurs ne veulent admettre l'existence d'une guerre civile que lorsque les troupes sont au service d'un gouvernement *de facto* qui dispute la souveraineté au gouvernement légal. Quelque élastique que soit ce terme de gouvernement *de facto*, nous ne croyons pas cette condition indispensable à l'existence d'une guerre civile. Avec Bluntschli (1) nous pensons que la guerre est avant tout un fait et qu'il y a guerre dès l'instant qu'il y a une série de batailles rangées entre deux adversaires. Mais il faut exiger du parti insurrectionnel au moins une hiérarchie militaire rudimentaire : un général en chef qui dirige le plan de campagne ; des officiers qui reçoivent ses ordres et auxquels les troupes obéissent ; conditions sans lesquelles aucun combat régulier ne peut avoir lieu, et qui font totalement défaut en cas d'émeute ou de rébellion.

γ) *But*. — Les insurgés enfin doivent avoir un but, un but unique et précis, à la différence des émeutiers qui poussent au désordre sans s'être concertés d'avance, dans des buts souvent très différents et parfois peu avouables. Le mobile d'une guerre civile est toujours d'ordre général, politique, social ou religieux ; seuls ces grands objets sont susceptibles de provoquer des mouvements assez étendus et d'exciter des passions assez violentes pour armer des citoyens contre l'Etat. Les questions touchant aux intérêts privés peuvent assurément provoquer des soulèvements popu-

(1) La guerre constitue toujours et avant tout un fait (Bluntschli, *Opinion impartiale sur la question de l'Alabama*, R. Gand, 1870, p. 453).

lares, comme on le vit à Lyon en 1831 ; mais le petit nombre des intéressés et le défaut de plan d'ensemble ne permettent pas à de semblables troubles de dépasser l'étendue d'une émeute.

10. — En prenant pour critérium de la guerre civile, ainsi que nous venons de le faire, le degré de gravité des hostilités, nous avons donné au terme de guerre civile son acception la plus étendue. Mais si nous envisageons la situation en droit après l'avoir examinée en fait, il nous faut faire encore une division bipartite dans cette catégorie si vaste des guerres civiles, distinguant des guerres régulières et d'autres irrégulières, des guerres ayant des lois et d'autres n'en ayant pas, des guerres de pur *fait* et des guerres *de droit des gens*.

La guerre irrégulière, la guerre de fait, c'est celle qui ne se distingue des insurrections et des émeutes que par sa gravité, celle qui a lieu entre l'Etat d'une part et des *individus*, ses sujets révoltés, de l'autre. Dans cette hypothèse, l'Etat est investi du droit de punir, les rebelles n'ont au contraire aucune espèce de droits.

La guerre régulière, la guerre de droit des gens, c'est celle qui est soumise à des règles juridiques, qui se déroule entre l'Etat, d'une part, et une communauté belligérante, personne juridique internationale, de l'autre ; celle qui confère des droits et des devoirs à chacun des deux adversaires ; celle enfin qui intéresse les tierces Puissances. Nous n'insisterons pas ici sur cette distinction, elle fera le principal objet des II^e et III^e parties de cet ouvrage, et nous nous bornerons à indiquer quel est le processus général d'une guerre civile dans un Etat unitaire.

Ordinairement la guerre débute par des insurrections et

des émeutes, les rebelles n'ayant pour commencer ni armes, ni équipements militaires, ni administration ; et c'est seulement lorsque la répression tarde ou se fait faiblement sentir que les insurgés arrivent à réunir leurs forces et à former un parti assez consistant pour soutenir une véritable campagne.

Ainsi débuta la guerre de Vendée. La Convention se crut en présence d'une simple insurrection lorsqu'elle vit ces hordes confuses de paysans, soulevés à la voix d'un autre paysan, armés à la hâte de fourches, de faux, de couteaux et de fusils de chasse, qui apparaissaient tantôt en un point du territoire, tantôt en un autre, pour se disperser aussitôt, et de soldats redevenir laboureurs, chacun rentrant dans sa ferme une fois le combat terminé. Cependant le parti de l'insurrection grossissait et gagnait chaque jour du terrain sur les *bleus*. Lorsque le général Biron voulut envahir le Bocage avec 40.000 hommes, il était trop tard. Les efforts des nobles Vendéens avaient transformé ces bandes confuses en armées bien disciplinées et habilement commandées ; l'appui des émigrés et des Anglais avait permis de trouver des subsides, des armes, des équipements. Ce fut une guerre civile en règle qui s'engagea. La force du parti vendéen était telle que la Convention dut appeler Kléber à la tête de ses célèbres « Mayençais », et ce général ne put défaire l'armée ennemie qu'après quatre mois de combats incessants. Dès lors, trop faibles et trop désorganisés pour continuer la guerre, les Vendéens revinrent à la forme insurrectionnelle, et la rébellion dura avec une acuité plus ou moins grande pendant deux grandes années encore.

Parfois les rebelles, pour engager la guerre, profitent d'une organisation déjà existante dont ils se bornent à s'emparer.

La Commune de 1871 débuta par la création du « Comité central des gardes nationaux fédérés », la mainmise dudit comité sur la garde nationale, et son alliance avec le « Conseil de la Commune de Paris ». Ainsi les insurgés, avant même que la guerre s'engageât, avaient à leur disposition une assemblée politique, une administration, une petite armée, des approvisionnements et des armements complets. Dans ces conditions leur soulèvement pouvait prendre immédiatement le caractère d'une guerre civile, sans passer par les formes intermédiaires de l'émeute et de la rébellion. Le gouvernement de Versailles comprit si bien que cette organisation puissante n'avait rien de commun avec les forces désordonnées des autres révolutions que son premier soin fut de rappeler les troupes de Paris en attendant d'avoir pu réunir une armée capable d'engager la lutte.

La même situation se présente lorsque, dans un pays monarchique, deux prétendants se disputent le trône. La guerre éclate alors brusquement, sans troubles préliminaires, parce que le prétendant illégitime possède toujours des ressources, un parti et une armée organisés d'avance.

De 1828 à 1834, par exemple, le trône de Portugal fut disputé entre dom Pedro (agissant au nom de sa fille dona Maria) d'une part, et dom Miguel de l'autre. La guerre civile éclata en 1832 lorsque dom Pedro, quittant le Brésil, vint débarquer en Portugal et se mit en devoir de reconquérir par les armes son trône usurpé, et cette lutte prit *ab initio* l'allure d'une guerre régulière. C'est qu'en effet le conflit avait lieu entre deux partis bien organisés ; dom Pedro était salué comme roi et soutenu par la moitié du peuple portugais ; dom Miguel, bien qu'usurpateur, restait investi de toute la puissance et l'autorité royales.

Les guerres carlistes d'Espagne offrirent un peu le même

type, mais moins pur. Les troupes du prétendant don Carlos se composaient généralement de bandes irrégulières de volontaires ou *juntas*, et la guerre revêtit trop souvent la forme d'une insurrection désordonnée au cours de laquelle les deux partis rivalisaient de férocité.

L'irrégularité, le mépris des lois de la guerre, la violence des passions caractérisent d'une manière générale la guerre civile dans l'Etat unitaire. Trop faibles pour combattre régulièrement, indisciplinés, ignorants et peu soucieux des règles les plus élémentaires du droit des gens, les insurgés combattent en désespérés et par tous les moyens bons ou mauvais : la surprise, la trahison, l'incendie, le massacre des habitants paisibles leur paraissent procédés légitimes dès l'instant qu'ils leur donnent quelques chances de succès. Placé en présence d'une situation semblable, l'Etat ne peut songer à faire une guerre régulière sans se mettre dans un état évident d'infériorité. Il ne peut pas considérer ses adversaires comme des belligérants, son devoir est un devoir de répression, et, trop souvent, la haine emportant les soldats, la répression devient aussi barbare que l'insurrection elle-même.

Aussi cherchons-nous en vain dans les Etats unitaires une guerre civile qui présente le type régulier que nous avons nommé *guerre civile de droit des gens*, une guerre conduite selon le droit contre une communauté belligérante reconnue par le gouvernement légitime et par les Puissances. Au Chili, en 1891, au Brésil, en 1894 (1), eurent

(1) A la vérité, le Brésil est un Etat fédéral et non un Etat unitaire. Mais la guerre de 1894 n'eut pas lieu, comme celle de Sécession, entre deux groupes d'Etats fédérés ; elle se déroula entre deux partis politiques issus du pays entier, sans distinction d'Etats. Il est donc vrai de dire qu'à ce point de vue le Brésil se comporta comme un Etat unitaire.

lieu des guerres civiles régulières en la forme, mais les Puissances se refusèrent toujours obstinément à reconnaître le parti insurgé comme belligérant. Il en fut de même, à part quelques dissidences, lors de la guerre portugaise de dom Miguel. La plus régulière de ces luttes intestines paraît être celle qui rompit en 1830 l'unité du royaume des Pays-Bas tel que l'avaient créé les traités de 1815, et qui arma les provinces belges contre les provinces hollandaises. Malheureusement, les hostilités furent tellement brèves qu'on peut se demander s'il y eut une guerre. La révolte commença par une émeute à Bruxelles, suivie d'une rébellion du Brabant. Un armistice fut imposé aux belligérants par la *Conférence de Londres* qui se réunit pour négocier l'indépendance de la Belgique. Les Belges ayant mis à leur tête le roi Léopold, le roi de Hollande dénonça l'armistice et reprit les hostilités. Il y eut six jours seulement de campagne : l'armée française accourut aussitôt au secours des Belges pour défendre l'œuvre de la Conférence de Londres et c'est elle qui conduisit toute la suite des opérations sur Anvers. Si donc on consent à étendre le terme de guerre civile à ces brèves hostilités, on reconnaîtra que la double reconnaissance du parti insurgé comme belligérant avait eu lieu : reconnaissance par la Hollande, prouvée par la conclusion d'un armistice ; reconnaissance par les Puissances de la Conférence de Londres, puisque ces Puissances allaient jusqu'à reconnaître l'indépendance de la Belgique comme nation.

CHAPITRE III

De la guerre dans les Etats fédératifs.

11. Diverses formes fédératives : Fédérations et Confédérations.
12. Rapports de souveraineté entre le pouvoir central et les Etats fédérés ou confédérés.
13. Formes possibles de guerres intestines. α . Insurrection des citoyens contre leur gouvernement particulier.
14. β . Insurrection des citoyens contre le pouvoir central. Guerres civiles du Brésil, de la République Argentine.
15. γ . Guerre des Etats particuliers entre eux : Guerre austro-prussienne de 1886.
16. δ . Guerre des Etats particuliers contre le pouvoir central.
 - I. Confédération : Guerre du Sonderbund.
 - II. Fédération : Guerre de Sécession.

11. — On désigne, en droit international, sous les noms d'*Etat fédératif* (lato sensu), *Union fédérative*, *Confédération* (lato sensu) un type d'Etat composé, doué de la personnalité juridique, et présentant une unité extérieure plus ou moins grande, quoique formé par la réunion de plusieurs Etats particuliers qui conservent chacun l'exercice d'une certaine souveraineté.

Cette classe d'Etats comprend deux formes politiques distinctes : Lorsque les différents Etats associés conservent la jouissance de leur souveraineté entière, et établissent seulement au-dessus d'eux des organes politiques communs destinés à les représenter en tant que collectivité au-

près des Etats étrangers, on dit qu'il y a *Confédération d'Etats* ; c'est le lien le plus lâche.

Lorsqu'au contraire les Etats associés, s'unissant étroitement, créent par le moyen du *pacte fédéral* une personne juridique nouvelle, un Etat distinct d'eux, dont ils ne sont plus que les membres et auquel ils délèguent leurs souverainetés particulières, on dit qu'il y a formation d'un *Etat fédéral*. C'est le lien le plus étroit (1).

Ce serait une erreur complète de croire que ces mots *Fédération*, *Confédération* désignent deux formes politiques nettement définies, toujours identiques à elles-mêmes, et qu'un critérium infaillible permette de distinguer à coup sûr l'une de l'autre. Il existe des Etats fédéraux plus ou moins centralisés : Le Mexique et le Brésil ressemblent presque à des Etats unitaires comparés aux Etats-Unis. Il existe pareillement (ou pour mieux dire il a existé) des Confédérations plus ou moins lâches : La Confédération suisse de 1815 fut si étroite que certains auteurs l'ont prise pour une Fédération (2) ; la Confédération ger-

(1) Nous n'indiquons ici qu'un des modes de formation de l'Etat fédéral, mais à la vérité il y en a deux. L'Etat fédéral peut naître, soit par la réunion de plusieurs Etats en un seul (Suisse, Etats-Unis d'Amérique) ; soit au contraire par la décentralisation complète d'un Etat unitaire qui accorde à ses provinces non seulement le *self-government* le plus étendu, mais encore l'exercice de la souveraineté, comme cela eut lieu au Brésil et au Mexique.

En fait, les Etats fédéraux du premier type ont toujours une unité moindre que ceux du second ; ceux-là se rapprochent de la Confédération, ceux-ci de l'Etat unitaire décentralisé.

(2) Pradier-Fodéré, par exemple, cite la guerre suisse dite du *Sonderbund* (1847) comme un exemple de guerre civile dans un Etat fédéral, à côté de la guerre de Sécession. C'est une erreur historique manifeste, car la constitution fédérale de la Suisse ne date que de 1848. Au moment du *Sonderbund*, cet Etat était encore sous le régime de 1815, soit une Confédération.

manique de 1815, au contraire, se trouva relâchée au point de n'être plus qu'un vain mot lorsqu'éclata la guerre austro-prussienne de 1866.

La limite même qui sépare la Confédération de l'Etat fédéral est incertaine et peu précise. Entre l'un et l'autre type il existe des degrés intermédiaires et des dégradations de teintes. Bien des discussions ont été soulevées par la Confédération que formèrent les Etats sudistes de l'Union américaine pendant la guerre de Sécession. Cette *Confédération* avait une constitution presque identique à celle des Etats du Nord, et bien des jurisconsultes ont voulu voir en elle une *Fédération*.

La Confédération de l'Allemagne du Nord formée en 1866 et à laquelle se sont joints les Etats du sud au moment de la formation de l'Empire (1871) n'est pas moins délicate à qualifier et a donné lieu à de nombreuses controverses. On admet généralement aujourd'hui que l'Empire allemand présente un caractère fédéral, mais en le considérant comme un Etat fédéral *sui generis*, d'un type tout à fait particulier (1).

(1) On peut considérer l'Allemagne comme un type mixte entre la Fédération et la Confédération. En droit, et d'après le texte des traités, ce serait une Confédération; mais en fait et par suite de l'absorption grandissante par l'Empire des droits des Etats particuliers, l'Allemagne s'achemine de plus en plus vers le fédéralisme.

« La Constitution de l'Allemagne du Nord et celle de l'Empire, dit Bluntschli, unissent sans doute, en fait et en droit, les forces politiques de l'Allemagne dans une action nationale commune. Mais au point de vue des principes, elles rappellent l'oiseau qui n'a pas encore brisé complètement sa coquille. Dans la forme, elles se basent sur le contrat. Dans le fond, elles sont l'œuvre de la volonté dirigeante du gouvernement prussien et des travaux d'un Reichstag unique. Le contrat et la loi s'unissent ici assez rarement (Bluntschli, *L'Etat*, p. 233 sqq. (A. 3).

Il n'existe donc pas un type unique de Fédération, et un type unique de Confédération ; mais il existe une série de formes d'unions fédératives, plus ou moins souveraines, plus ou moins centralisées, plus ou moins éloignées du type unitaire, et qui forment entre elles comme une gradation. Au sommet de l'échelle se trouve l'Etat fédéral très centralisé, — comme le Mexique — qui se confond presque avec l'Etat unitaire décentralisé et ayant accordé le *self-government* à ses provinces. Viennent ensuite les Etats fédéraux du type classique (Suisse, Etats-Unis) ; puis les Etats fédéraux à lien lâche (Allemagne), dont on ne saurait dire s'ils sont souverains eux-mêmes ou s'ils exercent par délégation la souveraineté de leurs membres. La gamme se continue par les diverses formes de Confédérations plus ou moins serrées, pour se terminer par cette vague association confédérative que Despagne appelle une *alliance perpétuelle* et dont la Confédération germanique, après la guerre du Danemarck, peut servir de modèle. On peut assurément couper en deux cette chaîne au moyen d'un critérium que nous verrons plus loin, et mettre les Fédérations d'un côté, les Confédérations de l'autre, mais à la condition de ne point oublier ce que cette distinction peut avoir d'imprécis et d'arbitraire.

Remarquons d'ailleurs que les différentes formes que nous venons d'énumérer ne sont pas fixes. Tout Etat fédératif est en perpétuelle évolution, et peut en quelques années modifier assez sensiblement ses caractères juridiques. Mais tandis que les uns évoluent de l'unité à la multiplicité (comme la Confédération germanique de 1815, le Brésil, la République Argentine, la Confédération sudiste de la guerre de Sécession), d'autres évoluent au contraire de la multiplicité à l'unité (Suisse, Etats-Unis d'Amérique, Alle-

magne); et ce double courant complique encore les données du problème.

Ces quelques considérations préliminaires nous paraissent indispensables pour aborder l'étude des guerres civiles dans les Etats fédératifs. Cette étude se confond en effet avec celle des rapports de souveraineté qui existent entre l'organisme central et les gouvernements particuliers. Tous les auteurs qui ont voulu définir nettement les formes fédératives et poser des critères absolus, sont arrivés sur la question de souveraineté à des systèmes tous divergents et contradictoires entre eux. Sur l'origine et l'exercice de la souveraineté dans un Etat fédéral, il existe au moins six systèmes différents, pour ne parler que des principaux; il n'en est pas deux de conciliables (1).

Nous nous bornerons, pour éviter cet écueil, à résumer brièvement les idées généralement admises aujourd'hui sur *l'Etat fédéral* et sur *la Confédération*, en entendant par là, non des formes toujours identiques à elles-mêmes, mais des *types moyens*, susceptibles de revêtir en fait des formes légèrement différentes. Nous indiquerons en même temps dans quel sens varie ce caractère, lorsque la *forme type* évolue soit vers l'unité, soit vers la multiplicité.

12. — Nous avons dit qu'il existait un critérium pour distinguer d'une manière générale une Fédération d'une Confédération. Ce critérium est le suivant :

Les différents Etats unis ensemble conservent-ils chacun leur souveraineté, et ne sont-ils liés que par un pacte purement contractuel? Il y a Confédération d'Etats.

Les Etats sont-ils dépouillés de leur souveraineté au

(1) Pour l'exposé de ces théories, voir principalement Le Fur, *L'Etat fédéral et la Confédération d'Etats*.

profit d'un Etat nouveau, supérieur à eux, qui les absorbe en lui sans cependant anéantir leurs personnalités? Il y a Etat fédéral.

La Confédération est une association d'Etats souverains, dans laquelle il existe un pouvoir central possédant la personnalité juridique et doté d'organes permanents (1).

La Confédération n'est qu'une association d'Etats souverains. Elle ne possède donc pas la souveraineté, puisque deux souverainetés ne peuvent co-exister sur le même territoire. Par voie de conséquence, elle ne possède pas davantage le caractère d'Etat. Le pouvoir central n'est qu'un organisme commun, superposé aux gouvernements des Etats particuliers et qui laisse à ceux-ci l'intégralité de leur souveraineté interne et externe. Chaque Etat possède son gouvernement, son administration, ses finances, son armée. Il conserve le droit de guerre, le droit de traité et le droit de légation.

Des délégués tenus par le mandat impératif représentent l'Etat confédéré à la Diète, assemblée délibérante chargée de statuer sur les intérêts communs. Sur ces questions seulement l'Etat confédéré voit sa liberté restreinte : il est lié en vertu même du pacte librement consenti par lui. Il n'a pas le droit de se retirer de la Confédération quand il lui plait. Il n'a pas le droit de s'abstenir de participer à une guerre que la Diète a décidée. S'il s'obstine à violer ses obligations, la Diète peut recourir à l'*exécution fédérale*, c'est-à-dire le contraindre à l'obéissance par la force des armes (2).

(1) Le Fur, p. 493.

(2) La Confédération d'Etats, à raison même de la très grande liberté dont jouit chacun de ses membres, est une forme politique extrêmement instable, condamnée à finir soit par une dissociation

L'Etat fédéral au contraire (comme l'indique son nom allemand *Bunderstaat*) est à la fois *Staat* et *Bünd*, Etat et Fédération. Il est à la fois par conséquent une réunion d'individus comme l'Etat simple, et une réunion de collectivités non souveraines d'un certain genre, différentes de toutes celles qui composent l'Etat unitaire (1).

L'Etat fédéral est donc seul souverain. Les Etats fédérés prennent bien part à l'exercice de la souveraineté, mais seulement à son exercice, et encore est-ce en vertu d'une délégation du pouvoir fédéral qu'ils jouissent de ce droit. A proprement parler, les membres d'un Etat fédéral ne possèdent pas le caractère d'Etats : ce sont des collectivités juridiques douées de personnalité morale, mais non souveraines ; elles restent cependant supérieures aux provinces décentralisées d'un Etat unitaire en ce qu'elles participent à la formation de la souveraineté nationale.

Cette théorie est évidemment difficile pour ne pas dire impossible à appliquer à un Etat fédéral comme l'Allemagne, dont certains membres jouissent du droit de traiter et du droit de légation. L'Etat fédéré (ou la collectivité fédérée plutôt) ne saurait avoir ni droit de traiter, ni droit de légation, ni droit de guerre, ni *a fortiori* droit de sécession. Elle est vis-à-vis de l'Etat fédéral comme le simple citoyen vis-à-vis de l'Etat unitaire.

complète, soit par une transformation en Etat fédéral. A l'heure actuelle, il n'en existe plus, et on ne peut citer comme exemples historiques que d'anciennes Confédérations disparues : Confédération américaine (1777 à 1787) ; Confédération suisse, de 1648 à 1798 et de 1815 à 1848 ; Confédération germanique, de 1815 à 1866. Ces deux dernières nous offrent précisément deux exemples de guerres intérieures.

(1) Le Fur, p. 589.

L'ancienne théorie classique de l'Etat fédéral considérait au contraire la souveraineté comme appartenant non point à la Fédération, mais à chaque Etat fédéré. La Fédération n'était, comme la Confédération, qu'une association d'Etats souverains. Elle s'en distinguait seulement par le caractère suivant : Tandis que dans la Confédération chaque Etat conserve sa souveraineté interne et sa souveraineté externe, l'Etat fédéré ne conserve au contraire la jouissance et l'exercice que de sa souveraineté interne. Il abdique sa souveraineté externe et la délègue tout entière au pouvoir central ; si bien que l'Etat fédéral, complexe au point de vue du droit interne, se comporte dans les relations internationales comme un Etat unitaire (1).

Nous nous bornons à mettre en parallèle les deux théories, sans les discuter ici.

De ce que nous venons de dire, il résulte que les *membres* qui composent une Confédération sont des Etats et non des individus. Chaque citoyen relève de son gouvernement particulier, mais ne relève pas *directement* du pouvoir central. Les membres d'une Fédération sont au contraire de deux sortes : d'une part des individus, de l'autre des collectivités non souveraines dénommées Etats. Le citoyen relève à la fois de son gouvernement particulier et du gouvernement central.

On peut donc concevoir quatre types possibles de guerres intestines dans les unions fédératives. Certaines de ces formes de guerre sont possibles dans une Confédération seulement ou dans une Fédération seulement ; d'autres le sont dans tous les Etats fédératifs quelconques. Ces quatre formes sont les suivantes :

(1) V. Calvo, Bluntschli, Pradier-Fodéré, etc.

α. — Les citoyens s'insurgent contre leur gouvernement particulier.

β. — Les citoyens s'insurgent contre le pouvoir central.

γ. — Les Etats particuliers entrent en lutte les uns contre les autres.

δ. — Une partie des États particuliers entrent en lutte contre le pouvoir central.

Nous allons reprendre successivement ces différentes hypothèses.

13. α. — *Les citoyens s'insurgent contre leur gouvernement particulier.*

Cette première hypothèse ne peut se réaliser que dans une Confédération, et elle n'offre pour nous aucun intérêt, car elle se confond avec celle que nous avons étudiée au chapitre précédent. La lutte qui se déroule entre un Etat souverain et ses ressortissants est toujours une guerre civile, et il importe peu que cet Etat soit indépendant, ou que les liens d'une Confédération l'unissent à d'autres Etats : ces derniers doivent rester étrangers au différend, aussi longtemps du moins que les troubles ne se généralisent pas. D'incessantes guerres civiles troublèrent ainsi les dernières années de la Confédération des treize cantons suisses (1797 et 1798). Chaque canton fut déchiré par des luttes sanglantes entre démocrates et aristocrates. Mais le mouvement se généralisa tellement qu'il compromit l'existence de la Confédération elle-même, provoqua l'intervention de la France et aboutit à la Constitution de la République Helvétique (1798).

Cette forme de guerre est impossible dans une Fédération parce que l'Etat fédéré n'est pas souverain. Sans doute, il jouit de pouvoirs de police assez étendus pour réprimer les

émeutes, mais si une guerre civile proprement dite s'engage, elle ne peut être conduite que par l'Etat fédéral, seul souverain, seul dépositaire de l'autorité nationale. Et nous retombons alors sur la seconde hypothèse.

14. β. — *Insurrection des citoyens contre le pouvoir central.*

A l'inverse du précédent, ce type de guerre intestine ne peut exister que dans un Etat fédéral.

Dans une Confédération, en effet, les individus ne sont pas membres de la Confédération ; ils ne relèvent pas de l'autorité du pouvoir central et ne sauraient, par conséquent, s'insurger contre lui. L'idée de rébellion implique l'idée d'allégeance. Un semblable mouvement populaire ne saurait rien être de plus qu'une manifestation d'opinion publique, et c'est à l'Etat, dont les émeutiers sont sujets, qu'il appartient en pareil cas de prendre parti. Ou bien il peut user de son pouvoir souverain pour faire cesser le désordre parmi ses sujets ; ou bien il peut soutenir ceux-ci et attaquer la Confédération dont il fait partie, réalisant alors notre quatrième hypothèse.

Dans l'Etat fédéral, au contraire, les citoyens sont membres de l'Etat ; ils sont ressortissants du pouvoir fédéral, et peuvent se révolter contre lui. Les choses se passent alors de la même manière que dans un Etat simple ; la Fédération ne se comporte plus comme *Bünd*, mais comme *Staat*, et les individus unis dans leur effort commun contre l'Etat fédéral font abstraction complète des Etats particuliers auxquels ils appartiennent.

Cette situation se présentera de préférence dans les Fédérations qui se rapprochent des Etats simples, soit par leur très forte centralisation, soit par suite de leur origine

unitaire dont le souvenir s'est perpétué dans la nation. La guerre civile du Brésil, en 1894, et les désordres de la République Argentine peuvent en servir d'exemples.

Le Brésil conserva le caractère unitaire jusqu'en 1834, époque à laquelle les fédéralistes se sentirent assez forts pour arracher au roi, dom Pedro II, une revision de la Constitution dans le sens des idées fédératives ou tout au moins d'un *self-government* très étendu. Puis, en 1889, une révolution amena la chute du pouvoir impérial, et la République fédérative fut proclamée.

Le pays n'avait pas encore eu le temps de s'accoutumer à sa nouvelle Constitution qu'un dissentiment sur le choix du président vint diviser les citoyens en deux factions. Celles-ci ne tardèrent pas à entrer en lutte. Un parti nombreux, dirigé par l'amiral de Mello, et comprenant nombre de généraux et d'amiraux, demandait la destitution du président Peixoto que soutenaient les gouvernementaux. Une flotte fut réunie par les insurgés et vint bombarder Rio-de-Janeiro. Pendant toute la durée des opérations la guerre fut dirigée contre le pouvoir central, c'est-à-dire contre le gouvernement brésilien, et conduite non point par des Etats séparatistes, mais par un parti politique composé des habitants de tous les Etats, indifféremment. Le Brésil se comporta exactement, à ce point de vue, comme un Etat unitaire.

La guerre du Brésil eut un caractère beaucoup moins régulier que la guerre de Sécession. Les insurgés furent écrasés sans avoir jamais pu former une communauté bel-ligérante, et les lois de la guerre furent violées par l'un comme par l'autre parti. Toutefois, si on la compare aux désordres et aux violences des insurrections déchainées dans les Etats unitaires (Commune de Paris, guerre de

Vendée, guerres carlistes, etc...) cette lutte nous apparaît encore comme une guerre en forme, d'un type juridique très désirable.

La République Argentine érigée en fédération depuis 1852 ne nous offre pas d'exemple de guerre civile proprement dite ; mais son histoire prouve que la forme fédérale ne suffit pas à protéger un pays contre les insurrections et les rébellions lorsque le goût de l'émeute est dans le sang de toute la population. Des luttes sanglantes s'étaient maintes fois déroulées déjà entre unitaires et fédéralistes avant la Constitution de 1852 ; la promulgation de cette dernière ne mit pas fin aux désordres. En 1873, les habitants de la province d'Entre Rios s'insurgèrent contre le gouvernement fédéral. En 1890, un changement de président s'opéra révolutionnairement avec un soulèvement de la flotte et des troupes, mais sans guerre sérieuse. En 1891, 1892 et 1893 plusieurs soulèvements eurent lieu dans les provinces, à Cordoba, à Catamarca, à la Plata, à Tucuman.

Tous ces troubles politiques rentrent dans la catégorie des insurrections qui sont les mêmes partout, que l'Etat soit fédéral ou unitaire, et ne méritent pas de nous retenir.

15. γ. — Nous avons déjà dit que le droit de guerre constitue un des trois grands attributs de l'Etat souverain et de lui seul, les deux autres étant le droit de traité et le droit de légation : La guerre civile consiste précisément dans l'usurpation de ce droit par une collectivité non souveraine.

En vertu de cette définition, il y aura donc nécessairement guerre internationale, si deux Etats confédérés en-

trent en lutte l'un contre l'autre ; il y aura guerre civile, s'il s'agit de deux Etats fédérés. Cette double affirmation nécessite quelques développements.

L'Etat confédéré conserve son entière souveraineté et jouit de tous les attributs de celle-ci. Mais s'il en jouit, cela ne veut pas dire qu'il puisse les exercer librement, et en ne prenant conseil que de lui-même. Une telle indépendance, si elle existait, rendrait toute Confédération impossible. Dans l'intérêt commun, il faut que la Confédération limite la liberté de ses membres, et leur interdise d'user de certains droits : le droit de guerre est du nombre. Il est défendu aux membres de la Confédération d'entreprendre une guerre étrangère qui n'ait pas été décidée par la Diète ; il leur est plus formellement interdit encore de recourir à la force pour trancher les conflits qui peuvent naître entre eux. Ils doivent déférer leur litige à l'arbitrage soit de l'Assemblée fédérale, soit de délégués spécialement nommés à cet effet (1).

Que deux Etats, membres de la Confédération, en viennent aux mains et enfreignent cette prohibition : mériteront-ils donc le titre de rebelles ? Non point. Ils ont manqué à leurs obligations, il est vrai, ils ont déchiré le pacte par eux librement conclu, mais ils n'ont fait que reprendre l'exercice — momentanément aliéné — d'un droit dont ils ont toujours eu la jouissance. Les deux Etats sont l'un et l'autre souverains : la guerre qu'ils se font est une guerre internationale, et aucun pacte antérieur ne peut avoir la puissance d'en modifier le caractère.

(1) Cette interdiction se trouve notamment formulée dans les pactes d'unions : de l'Union de Berne (1353) ; de la Confédération helvétique (1803) ; de la Confédération suisse (1815) ; de la Confédération germanique (1815).

Personne ne s'avisera, par exemple, de voir une guerre civile dans la lutte formidable qui éclata en 1866 entre la Prusse et l'Autriche, qui cependant étaient membres toutes les deux de la Confédération germanique. Le doute est d'autant moins possible que la Confédération n'avait plus à ce moment qu'une existence nominale. En entreprenant la guerre du Danemarck (1864), malgré la volonté contraire de la Diète, la Prusse et l'Autriche avaient déjà moralement déchiré le pacte d'union. Elles en achevèrent la destruction en luttant l'une contre l'autre (1) : Sadowa fut le tombeau de l'ancienne Confédération germanique.

Une guerre entre deux Etats fédérés (2) dans le sein d'un Etat fédéral (si toutefois elle était possible), serait nécessairement au contraire une guerre civile. Ces deux Etats, en effet, dépourvus de toute souveraineté, simples membres de l'Etat fédéral, ne sauraient avoir la jouissance du droit de guerre. Une guerre entre deux Etats fédérés ressemblerait assez à une lutte privée entre citoyens dans un Etat simple. C'est dire qu'elle est impossible, le devoir du souverain étant d'intervenir immédiatement pour rétablir l'ordre. En fait, l'histoire ne nous en offre pas d'exemple.

(1) Aux termes de l'acte de 1815, les Etats confédérés s'engageaient à ne se faire la guerre sous aucun prétexte, à ne point poursuivre leurs différends par la voie des armes, mais à les soumettre à la Diète, laquelle essayait, au moyen d'une commission, de mettre les parties litigantes d'accord, et en cas d'insuccès prononçait un jugement auquel les parties devaient se soumettre sans appel.

(Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, § 121).

(2) Nous employons ici ce mot d'*Etat fédéré* pour nous conformer à l'usage, mais en rappelant que cette désignation n'implique aucune idée de souveraineté.

Cette prohibition des guerres privées entre Etats fédérés est si nécessairement évidente, que la plupart des Constitutions fédérales ne la formulent même pas : la chose va de soi. Quatre constitutions seulement ont cru devoir interdire expressément aux membres de l'Etat fédéral tout recours aux armes pour trancher les conflits soulevés entre eux (2). La Constitution argentine, notamment, déclare « que ces hostilités de fait constituent des actes de *guerre civile* qualifiés de *sédition* ou *trouble*, et que le gouvernement fédéral doit étouffer ou réprimer, conformément à la loi. »

De semblables guerres ne sauraient être d'ailleurs autre chose que des émeutes populaires, puisque l'armée, dans un Etat fédéral, est tout entière aux mains du pouvoir central, et que les Etats fédérés n'ont la direction propre d'aucun contingent. Dans les Confédérations, c'est à peu près l'inverse : chaque Etat conserve son armée, et le contingent fédéral n'est qu'un emprunt fait aux armées particulières des différents Etats.

Cette remarque vient à l'appui de notre théorie, car l'existence d'une armée particulière dans un Etat est le signe certain que cet Etat jouit du droit de guerre. On peut donc dire : la guerre entre deux Etats confédérés est internationale, parce que les deux belligérants possèdent chacun une armée ; la guerre entre deux Etats fédérés est civile, pour la raison inverse.

Tel est le critérium. Mais c'est alors qu'il faut se souvenir des gradations de teintes pouvant exister entre une Fédération et une Confédération proprement dites, et qu'il convient d'effacer le caractère trop absolu de la distinction précitée.

(1) Ce sont : Constitution suisse (art. 14) ; — Constitution vénézuélienne (art. 13, 29°) ; — Constitution brésilienne (art. 66, 3°) ; — Constitution argentine (art. 109).

Prenons comme exemple l'Empire actuel d'Allemagne et demandons-nous ce que serait une guerre entre la Saxe et la Bavière, par exemple.

On admet généralement que l'Empire d'Allemagne constitue un Etat fédéral, et que la souveraineté lui appartient à l'exclusion de ses membres. Cependant la force des choses empêche de considérer les membres de cet Etat comme absolument dépourvus de souveraineté, et il faut admettre tout au moins qu'ils sont co-participants à la souveraineté de l'Empire. En fait, nous trouvons les attributs de la souveraineté fragmentés entre le pouvoir fédéral et les Etats fédérés.

Le droit de guerre est réservé à l'Empire seul; l'armée et la flotte fédérales sont placées sous le commandement de l'Empereur qui peut en disposer en temps de paix comme en temps de guerre. Mais les Etats fédérés conservent néanmoins d'importantes prérogatives militaires. L'armée fédérale est composée de contingents fournis par les Etats particuliers, et ces derniers conservent sur leurs contingents des droits plus ou moins étendus. Les quatre royaumes allemands possèdent chacun un ministère de la guerre, à qui incombe l'administration du contingent militaire. La Bavière jouit même d'un privilège encore plus étendu : le roi de Bavière jouit du droit exclusif de commander son armée, jusqu'au jour de la mobilisation (1).

L'existence d'une armée, ou au moins d'un contingent indépendant, dans un Etat, étant un signe extérieur du droit de guerre dont jouit cet Etat, 'on peut hésiter beaucoup sur le caractère de l'Empire allemand en considérant cette organisation militaire. Sommes-nous en présence d'une Fé-

(1) V. Le Fur, pp. 127 sqq.

dération ou d'une Confédération ? Les Etats jouissent-ils ou non du droit de guerre ?

Les deux autres attributs de la souveraineté, droit de traiter et droit de légation, sont bien exercés par l'Empire, mais certains Etats particuliers en jouissent pareillement — au moins en théorie, car en pratique l'exercice de ces privilèges se réduit à presque rien. — L'incertitude subsiste donc.

L'interdiction formelle faite aux Etats fédérés de régler leurs différends par tout autre moyen qu'un recours à l'arbitrage du *Bundesrath* ne signifie rien. Nous avons trouvé la même disposition dans toutes les Confédérations proprement dites, et nous savons que si elle est rendue indispensable par les nécessités de l'ordre intérieur, elle ne peut cependant produire aucun effet sur le caractère juridique d'une guerre privée entre Etats.

On ne saurait davantage tirer argument de ce que le commandement de l'armée unique est confié à l'empereur. Dès l'instant que les Etats particuliers conservent le droit de disposer dans une certaine mesure de leurs contingents individuels, on peut les considérer comme jouissant du droit de guerre, et ne voir dans l'armée fédérale que ce contingent spécial dont dispose le pouvoir central dans toute Confédération. En cas de conflits entre deux Etats allemands, il existe donc autant d'indices permettant de conclure à la guerre internationale qu'à la guerre civile, et il est très délicat de se prononcer : nous sommes au point limite où les deux extrêmes se touchent et se confondent.

Etant donné cependant que les deux Etats pris pour exemple ne sont liés l'un à l'autre par aucun lien d'allégeance ; que ces mêmes Etats, d'autre part, jouissent d'une autonomie trop grande vis-à-vis du pouvoir central pour être

considérés comme de simples collectivités non souveraines, nous inclinerions à qualifier cette lutte d'internationale. L'Allemagne est en droit une Confédération qui évolue en fait vers la forme fédérale. Une guerre éclatant entre deux de ses membres aurait pour effet de briser le lien fédéral naissant, et de rendre aux deux combattants l'intégralité de leur souveraineté et de leur droit de guerre.

16. 2. — Nous arrivons enfin au type de guerre intestine, le plus important et le plus facilement réalisable dans une Union fédérative : la guerre dirigée par un ou plusieurs Etats contre le pouvoir central en vue de se soustraire à son autorité; en d'autres termes, la guerre de sécession.

La sécession (c'est-à-dire la faculté pour l'Etat particulier de se retirer de l'Union fédérative), est un droit indiscutable pour tout Etat confédéré, parce que c'est un attribut de sa souveraineté. Quelles que soient les conventions auxquelles il ait souscrit, l'Etat ne peut abdiquer son indépendance et sa liberté, parce qu'il ne peut cesser d'être souverain. De là pour lui le droit de se retirer de la Confédération lorsqu'il jugera la mesure indispensable. Le pouvoir central résistera, emploiera la force, l'*exécution fédérale* pour le contraindre à rester dans l'Union, mais l'Etat sécessionniste en engageant la guerre ne fera qu'*exercer un droit*, et c'est pourquoi cette guerre sera une guerre internationale.

L'Etat fédéré, au contraire, ne jouit pas du droit de sécession parce qu'il n'est pas souverain, mais seulement membre d'un Etat souverain. Il ne peut prétendre à sortir de la Fédération, pas plus qu'un département français ne pourrait prétendre ne plus appartenir à la France. S'il s'in-

surge contre son légitime souverain, il commet un acte de rébellion illégitime ; il entreprend une guerre civile.

Deux grands exemples historiques peuvent être cités à l'appui de cette théorie : d'une part la guerre du *Sonderbund* en Suisse, de l'autre celle de *Sécession* aux Etats-Unis.

1) La Suisse, de 1813 à 1848, forma une Confédération de vingt-deux cantons assez étroitement unis. Chaque canton restait souverain et conservait tous les pouvoirs qu'il n'avait pas expressément délégués à la Diète. Ces pouvoirs délégués se réduisaient d'ailleurs aux affaires diplomatiques et militaires, et à l'arbitrage entre cantons.

Chaque canton recrutait ses soldats et nommait ses officiers, mais l'ensemble de ces contingents formait une armée fédérale, mise à la disposition de la Diète.

A la suite d'une série de conflits de plus en plus aigus survenus entre les protestants radicaux et les catholiques démocrates, les sept cantons catholiques (1) formèrent une ligue séparée (*Sonderbund*) s'engageant, « au cas où l'un ou plusieurs d'entre eux seraient attaqués, à repousser l'attaque en commun » (1843).

La Diète jugea cette association illicite et dangereuse, et ordonna au *Sonderbund* de se dissoudre. Celui-ci refusant d'obéir, elle essaya d'user de son droit « d'exécution fédérale » et de le dissoudre par la force. La guerre éclata, et après une courte campagne (novembre 1847), les cantons récalcitrants firent leur soumission.

Le caractère de cette lutte a été généralement mal apprécié. La plupart des historiens et des publicistes s'accordent pour y voir une guerre civile, sans doute à raison

(1) Uri, Schwitz, Unterwalden, Zug, Lucerne, Fribourg, Valais.

de l'attitude autoritaire et impérative de la Diète qui se comporta à cette occasion comme un gouvernement suprême auquel les cantons devaient obéissance ; peut-être aussi en vertu d'une illusion d'optique laissant voir la Suisse de 1847 à travers sa forme fédérale d'aujourd'hui. Juridiquement, il est cependant impossible de voir dans la guerre du *Sonderbund* autre chose qu'une guerre internationale.

La Diète ordonna au *Sonderbund* de se dissoudre, et entreprit de triompher de sa résistance par la force, c'est exact. Mais que représentait la Diète dont s'étaient retirés les députés des sept cantons unis, si ce n'est une alliance entre les quinze autres cantons ? La sécession des cantons catholiques n'avait-elle pas brisé momentanément la Confédération ? La lutte ne se déroulait-elle pas entre Etats souverains ? La Diète n'avait pas plus à commander au *Sonderbund*, que le *Sonderbund* n'avait à commander à la Diète. C'étaient deux Puissances indépendantes qui vidaient leur querelle par les armes.

La Diète commandait l'armée *fédérale*. Il ne faut pas s'illusionner sur ce terme d'armée *fédérale*, et en conclure que les soldats du *Sonderbund* étaient des rebelles et des insurgés. Si la Diète dirigeait l'ensemble de l'armée fédérale, les contingents en étaient fournis par les cantons. Or, de même qu'ils avaient retiré leurs députés de la Diète, les sept cantons avaient retiré leurs contingents de l'armée, et organisé un « conseil de guerre » pour les diriger. Leur petite armée de 30.000 hommes était tout aussi régulière que l'armée de 100.000 hommes que commandait le général Dufour, et elle était le signe visible du droit de guerre dont jouissaient les sécessionnistes.

A tous points de vue la guerre du *Sonderbund* apparaît

donc comme une guerre internationale, entre Etats souverains. Ses opérations, courtes et peu meurtrières, furent conduites par l'un et l'autre belligérants suivant le droit des gens, et la campagne dura trop peu longtemps (3 semaines) pour que les questions de reconnaissance internationale aient eu à se poser.

Les droits de *sécession* et de *nullification* (1) des Etats confédérés ne peuvent donc pas être discutés si l'on admet que ces Etats sont souverains, point que chacun s'accorde à reconnaître. Mais l'accord est loin d'être aussi complet sur le problème du droit de sécession des Etats particuliers dans un Etat fédéral. Les conceptions sur la souveraineté de l'Etat fédéral ont beaucoup varié, et il en est résulté des controverses très vives qui n'ont malheureusement pas été toujours pacifiques.

Cette question du droit de sécession, jointe à d'autres causes de dissentiment, économiques et sociales, fut un des motifs déterminants de la guerre civile la plus formidable qu'ait vue le xix^e siècle : la guerre de Sécession américaine.

Il) La Constitution fédérale des Etats-Unis date de 1787. Elle ne fut pas établie sans tiraillements violents entre les fédéralistes et les républicains, ceux-ci voulant donner à

(1) On appelle droit de *nullification*, le droit dont jouit tout Etat confédéré, en cas de conflit avec le pouvoir central, de tenir pour nulles les décisions de celui-ci et de s'ériger lui-même en juge de sa propre compétence. Le droit de sécession est un corollaire du droit de nullification.

L'Etat fédéré ne jouit pas du droit de *nullification* parce que le privilège de s'ériger en juge de sa propre compétence est un attribut de la souveraineté. En cas de conflit entre le pouvoir central et l'Etat particulier, c'est donc au pouvoir central qu'il appartient de juger en dernier ressort. Suivant l'axiome allemand, « le droit fédéral brise le droit particulier ».

chaque Etat particulier la plus large autonomie possible, ceux-là s'efforçant, au contraire, de fortifier à outrance les prérogatives du pouvoir central. Ces derniers eurent une influence prépondérante, et la nouvelle Constitution fit des Etats-Unis une *fédération* d'un type très net.

D'après la Constitution de 1787, le droit de guerre, le droit de légation et le droit de traiter sont accordés exclusivement au pouvoir central. Celui-ci représente également les Etats particuliers vis-à-vis des Puissances étrangères, dispose seul des troupes de terre et de mer, et légifère en matière militaire. A ce signe, on reconnaît que lui seul est investi du droit de guerre et que les Etats particuliers sont dépouillés de toute souveraineté : s'ils exercent certaines attributions souveraines, comme le vote des lois par exemple, ce ne peut être qu'en vertu d'une délégation du pouvoir fédéral. Ils ne sauraient donc jouir ni du droit de *nullification* ni de celui de *sécession*.

Cette théorie était loin d'être adoptée universellement aux Etats-Unis aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles. Plusieurs publicistes américains — dont *Calhoun* fut un des plus célèbres — soutenaient que la souveraineté appartenait en réalité aux Etats particuliers, et que les attributions du pouvoir fédéral puisaient leur origine dans une délégation de souveraineté à lui faite par lesdits Etats. L'Etat fédéral n'avait pas une existence propre : c'était un être artificiel créé par la libre volonté des Etats. Si un certain nombre de ceux-ci se retiraient de l'Union, la Fédération cessait d'exister et les séparatistes recouvraient l'entier exercice de leur souveraineté. Chaque Etat fédéré jouissait donc du droit de nullification et du droit de sécession.

Ces idées étaient fort goûtées par les Etats particuliers, jaloux de leur indépendance, qui ne manquaient jamais

une occasion de revendiquer bien haut leurs prétendus droits. L'histoire des Etats-Unis mentionne un grand nombre de conflits entre le pouvoir central et les Etats, conflits toujours provoqués par un refus d'obéissance de ces derniers, ou par leur prétention d'user du droit de nullification. La question irritante des tarifs douaniers était le prétexte ordinaire de ces actes d'insubordination.

Mais vers 1860 une question plus grave encore, celle de l'esclavage, vint soulever de nouveaux troubles intérieurs, allumant la guerre entre les esclavagistes et les abolitionnistes, les républicains et les démocrates, le Nord et le Sud.

Le Sud avait toujours eu jusqu'alors la majorité dans le Congrès et exercé dans l'Union une influence prépondérante. Aussi l'élection à la présidence de la République de Lincoln, candidat du Nord et abolitionniste, fut-elle le signal des hostilités. Six semaines après, la Caroline usait de son prétendu droit de sécession et déclarait : « L'Union existant actuellement entre l'Etat de la Caroline du Sud et les autres Etats sous le nom d'Etats-Unis d'Amérique est dès à présent dissoute ». Le Mississippi, la Floride, l'Alabama, la Georgie, la Louisiane et le Texas suivirent cet exemple.

Aussitôt les sécessionnistes s'emparèrent dans le Sud des forts et arsenaux de l'Union, réunirent une armée, organisèrent un gouvernement régulier, formant une Confédération nouvelle sous le nom d' « Etats confédérés d'Amérique (1) » et nommant Jefferson Davis comme président.

(1) La Constitution de cette Confédération est des plus intéressantes à étudier. Elle est calquée presque textuellement sur celle de l'Union et n'en diffère que sur un point, en ce qu'elle reconnaît aux Etats particuliers les droits de nullification et de sécession. Ce caractère la fait classer dans les Confédérations, alors qu'à tous autres points de vue elle se rapprocherait plutôt des Fédérations.

Enfin quatre adhérents nouveaux : la Virginie, le Tennessee l'Arkansas et la Caroline du Nord vinrent porter à onze le nombre des membres de la Confédération.

Chaque parti avait donc son armée régulière, son gouvernement, son administration, ses finances, et la lutte se déroulait comme de Puissance à Puissance. Les deux adversaires s'étaient réciproquement reconnus comme belligérants, les Puissances avaient pareillement reconnu les Sudistes, et la guerre se déroula comme une guerre publique, avec une parfaite correction et une stricte observation du droit des gens. Seulement les théories des deux adversaires divergeaient.

Pour les Confédérés, la lutte était une guerre internationale se déroulant entre deux groupes d'Etats souverains égaux en droits, car la sécession des onze séparatistes avait brisé l'ancien pacte fédéral.

Pour les Fédéralistes, au contraire, la guerre était une guerre civile entre l'Etat fédéral d'une part, et la communauté belligérante des Confédérés de l'autre. « La guerre de Sécession, dit Lawrence, eut lieu entre le gouvernement *de jure* des Etats-Unis et le gouvernement *de facto* des Etats confédérés (1). » Et il est incontestable que cette thèse est la plus juridique des deux.

On ne peut pas soutenir que la sécession des Etats séparatistes avait brisé le pacte fédéral et rendu à chaque Etat l'exercice de sa souveraineté intégrale, à moins toutefois de considérer les Etats-Unis comme une Confédération. Un Etat fédéral en effet, étant un, constituant une personne du droit des gens souveraine, supérieure à ses membres, ne

En réalité, c'est une forme intermédiaire entre l'un et l'autre, un type de transition.

(1) *Commentaires*, p. 2, ch. II, t. II, pp. 155-157.

saurait cesser d'exister parce que ceux-ci se soulèvent contre lui. Autant vaudrait admettre qu'un Etat unitaire est anéanti dès l'instant que quelques citoyens commencent une insurrection.

L'Etat fédéral américain conserva sa personnalité juridique pendant toute la durée de la guerre ; les séparatistes n'étaient donc nécessairement que des rebelles. Sujets de l'Etat fédéral qu'ils attaquaient, ils ne jouissaient pas du droit de guerre, et en usurpaient par conséquent l'exercice, ils ne pouvaient prétendre enfin au titre d'Etats souverains, à moins de conquérir leur indépendance par la force. Ils ne formaient en définitive qu'une simple communauté belligérante.

Aux yeux des Puissances tierces, la guerre était nécessairement une guerre civile. Quelque théorie que l'on adoptât sur la souveraineté intérieure de la Fédération, cet Etat se présentait toujours au point de vue des relations extérieures comme un Etat unitaire, comme une seule personnalité juridique. Tous les troubles intérieurs qui le déchiraient devaient donc être considérés comme des guerres civiles, et les Puissances devaient s'interdire d'entrer en relations avec les insurgés, sans avoir procédé à la formalité préalable de la reconnaissance de belligérance.

La guerre de Sécession se prolongea dans ces conditions pendant quatre années, et se termina en 1865, après des alternatives de succès et de revers, par la défaite des Sudistes. Vainqueur, l'Etat fédéral affirma son autorité souveraine sur les rebelles en usant envers eux du *droit de punir*. Les Etats séparatistes furent réorganisés, privés de leurs droits politiques, et se virent même retirer le privilège du bill d'*habeas corpus*. Ces droits leur furent successivement rendus après un certain temps, et en 1870 tous les Etats

sécessionnistes avaient repris leur place dans l'Union (1).

Le problème pourrait enfin se poser pour les formes politiques intermédiaires entre la Fédération et la Confédération. Nous croyons superflu d'y insister après les quelques développements donnés sur ces formes intermédiaires dans l'hypothèse précédente. Le caractère de la guerre dépend toujours du caractère souverain ou non souverain de la collectivité qui l'entreprend. Ce dernier caractère doit lui-même être apprécié d'après la portée juridique du pacte fédéral ; ou, à défaut, d'après le signe certain qui prouve la jouissance du droit de guerre : l'existence d'une armée indépendante ou de privilèges militaires importants.

Le problème n'a d'ailleurs qu'un intérêt de théorie, car en fait la guerre sera toujours conduite comme une guerre internationale, étant donnés l'autonomie des Etats belligérants, les ressources dont ils disposent, et l'organisation tant civile que militaire qu'ils possèdent déjà.

(1) Pour les détails, voir Lawrence, *op. cit.*, t. II.

Dans une Confédération ce *droit de punir* n'existe pas ; les Etats séparatistes en essayant de s'arracher de force à la Confédération, ont exercé un droit ; ils n'ont pas fait acte de rébellion, ni commis un crime politique. Aussi la Diète Suisse ne s'avisait-elle pas d'infliger une punition quelconque aux membres du Sonderbund après leur défaite.

CHAPITRE IV

De la guerre dans les Unions d'Etats.

17. Union réelle et union personnelle.
18. Caractère de la guerre dans l'une et dans l'autre.
19. L'Autriche en 1848 et la guerre de Hongrie.

17. — Les formes fédératives groupent ensemble de petits Etats, trop faibles pour vivre d'une vie politique propre et que la nécessité oblige à se réunir en un faisceau unique pour pouvoir se défendre contre leurs puissants voisins et jouer un rôle dans le concert des Nations. Entre grands Etats de force à peu près égale, mais poussés à se rapprocher par des intérêts politiques communs, une autre forme est préférée : c'est l'*Union*.

L'Union diffère essentiellement des Confédérations, en ce qu'elle ne lie pas ensemble plus de deux Etats, et en ce qu'elle est incompatible avec toute forme politique autre que la monarchie.

De même qu'il existe deux formes d'Etats fédératifs, il existe deux types d'unions : l'*Union personnelle* et l'*Union réelle*.

Il y a *union personnelle* entre deux Etats lorsque ceux-ci se trouvent réunis sous le même sceptre, tout en conservant chacun leur entière souveraineté avec tous ses attributs : droit de traiter, droit de guerre, droit de légation, ainsi

qu'une organisation politique indépendante. Ainsi le roi de Prusse fut jusqu'en 1848 prince souverain de Neuchâtel ; cette principauté formait une *Union personnelle* avec la Prusse, tout en étant, d'autre part, membre de la Confédération helvétique. De même aujourd'hui la Belgique et l'Etat libre du Congo, réunis sous le sceptre du roi Léopold, constituent une autre *Union personnelle*.

L'Union personnelle ressemble assez à la Confédération, mais elle forme un lien plus lâche que cette dernière, puisqu'elle ne surajoute pas aux deux Etats un organisme représentatif commun (Diète, etc...) et ne les fond pas en une même personnalité internationale. De plus, un tel lien est éminemment transitoire et cesse de plein droit à la mort du souverain commun.

L'Union réelle au contraire lie à perpétuité les deux Etats unis sous une même dynastie, les fond dans une personnalité internationale nouvelle, et surajoute au-dessus d'eux des organes politiques communs, chargés d'exercer par délégation une partie de leur souveraineté. Les deux armées sont réunies sous un même commandement ; les ministères de la Guerre et des Affaires étrangères sont communs ; et d'une manière générale tous les attributs de la souveraineté externe sont exercés, non point par l'un ou l'autre Etat, mais par l'*Union réelle*. Telle est l'Union austro-hongroise.

L'Union réelle constitue donc un lien plus serré que la Confédération, et cependant plus lâche que la Fédération, puisqu'elle ne crée pas un Etat souverain nouveau.

Les deux formes d'Union ne sont d'ailleurs pas nettement tranchées. Ici encore nous rencontrons des nuances de transition, et nous trouvons en fait les caractères de l'Union réelle mélangés à ceux de l'Union personnelle au

point de rendre souvent la distinction délicate. C'est ainsi que l'union austro-hongroise avant 1867 et que l'union actuelle Suède-Norvège ont été rangées tantôt dans l'une et tantôt dans l'autre catégorie. Le critérium servant à discerner les deux formes, dont nous avons fait mention, n'est lui-même pas universellement accepté. D'après un autre système, un Etat ne pouvant être dépouillé de sa souveraineté sans son consentement exprès et formel, il faudrait appeler *union personnelle* toute union *accidentelle* entre deux Etats ; et réserver le terme d'*union réelle* pour celle qui s'appuierait sur un traité en bonne et due forme. Toute la question serait alors de savoir s'il existe ou non un traité entre les deux Etats, et il n'y aurait pas à s'inquiéter de la répartition des attributs de la souveraineté entre l'Union et les Etats.

La question étant trop vaste pour pouvoir être discutée dans son ensemble, nous nous bornerons à en examiner le côté qui nous intéresse. Dans quelle mesure deux Etats en Union personnelle ou réelle abdiquent-ils leur droit de guerre l'un vis-à-vis de l'autre ?

18. — L'Union personnelle laisse aux deux Etats qu'elle lie la jouissance de leur souveraineté externe ; l'Union réelle implique au contraire une abdication de cette souveraineté de la part de l'un et de l'autre au profit de l'Union. Logiquement, il faut donc conclure que la guerre entre Etats unis personnellement est licite et présente le caractère international ; qu'elle est illégitime et présente le caractère civil entre Etats unis réellement (1).

(1) Les Etats-Unis personnellement... peuvent avoir une représentation différente au dehors, conclure séparément et librement des traités, même se faire mutuellement la guerre. — (De Martens, *Traité de Droit International*), t. I, p. 322.

Cette double solution est exacte dans ses grandes lignes, mais ne va pas sans tempéraments. Il n'est pas impossible en effet qu'une guerre entre deux Etats unis personnellement soit une guerre civile.

Une guerre ne peut pas éclater entre deux Etats unis personnellement par la volonté de leur souverain commun. Celui-ci ne saurait y avoir intérêt ; il est même certain que l'événement se produira contre sa volonté ; l'Etat qui déclarera la guerre se mettra en conflit avec la personne de son roi. Pour qu'une semblable guerre soit légitime et présente le caractère international, il faut donc que la nation puisse avoir une volonté distincte de celle de son souverain et le moyen d'exprimer légalement cette volonté. Il faut qu'il existe une Diète, une Assemblée nationale, un Parlement ou tout autre corps politique représentant la souveraineté populaire, la volonté nationale, et investi en tout ou en partie du pouvoir législatif, auquel il appartient, selon les théories du droit public moderne, de déclarer la guerre. Si une guerre était survenue entre l'Angleterre et le Hanovre, entre la Hollande et le Luxembourg, au temps où existaient ces Unions personnelles, elle aurait eu le caractère international.

Mais on ne pourrait en dire autant d'une guerre entre nations unies sous un régime monarchique absolutiste, sous un roi investi du pouvoir législatif comme de l'exécutif, seul représentant de la souveraineté nationale, dont la volonté est celle du pays, dont la personne représente l'Etat. L'histoire nous fournit plusieurs exemples d'unions personnelles sous le régime absolutiste. Qu'il nous suffise de rappeler que le traité de Troyes (1420) reconnut la possibilité d'une union personnelle entre la France et l'Angleterre, et donna le titre de « roi de France et d'Angleterre » au sou-

verain anglais couronné aux dépens de Charles VII ; — qu'une Union personnelle des couronnes de France et de Pologne eut lieu sur la tête de Henri III ; — que Louis le Hutin et Henri IV furent à la fois rois de France et rois de Navarre (double titre que conservèrent les rois de France même après la dissolution de l'Union). -- De même la Catalogne s'unit à la France sous Louis XIII après la guerre de Trente ans ; et à la suite d'une insurrection, la Sicile se détacha de la royauté aragonaise pour offrir la couronne à Louis XIV.

Bien que ces différents exemples remontent assez loin dans le passé de l'histoire, ils nous permettent d'apporter une exception à la thèse trop absolue de la guerre licite entre Etats unis personnellement. Aucun de ces Etats n'aurait pu s'insurger contre l'Etat à lui uni, sans se révolter en même temps contre son souverain et s'engager ainsi dans une guerre civile. Une prise d'armes des Navarrais contre la France, malgré la volonté de Henri IV, seul pouvoir légalement établi, aurait valu à ses auteurs le titre de rebelles et mérité les derniers supplices. En général, du caractère plus ou moins absolutiste des gouvernements unis dépendra le caractère de la guerre. Cette remarque pourra contribuer à éclaircir le caractère de la guerre austro-hongroise de 1848.

Le caractère de la guerre dépend encore de la durée de l'Union personnelle. Grotius considère celle-ci comme nécessairement temporaire, le pouvoir souverain retournant, lorsque la famille régnante vient à s'éteindre, à chacun des peuples unis auparavant sous le même sceptre (1). C'est le cas de l'union actuelle Belgique-Congo. La plupart des auteurs admettent au contraire que l'union pourra être perpé-

(1) Grotius, *Op. cit.*, l. I, ch. III, § 7, 4 (t. I, p. 150, éd. 1729).

tuelle. Or, il est bien certain que si deux nations voisines sont unies à perpétuité sous la même dynastie, elles auront même politique extérieure, les traités diplomatiques seront passés à la fois pour l'une et l'autre, elles auront des ministères et des organes communs ; la fusion deviendra de plus en plus intime, et il sera extrêmement délicat de dire si l'Union est réelle ou personnelle. Telle est la source des divergences relevées entre les auteurs au sujet du royaume de Suède-Norvège. Les uns, comme Wheaton, Calvo Philimore, considérant uniquement le texte du traité d'union (6 août 1815), la classent parmi les Unions personnelles (1). Les autres, comme Bluntschli, de Martens, Klüber, Heffter, Lawrence, s'inspirant surtout de la fusion qui existe actuellement en fait entre les deux royaumes, y voient une Union réelle (2).

Que serait une guerre survenant entre ces deux royaumes ? Légitime ou illégitime ? Civile ou internationale ? Il est bien difficile, pour ne pas dire téméraire, de porter un jugement catégorique et de trancher d'un mot une question qui dépendrait avant tout des circonstances de fait, et surtout du résultat de la lutte. La guerre ne s'engagerait certainement pas, comme le veut la Constitution, « avec le consentement des ministres et conseillers d'Etat de l'une et l'autre nations » ; les deux partis se traiteraient réciproquement de

(1) L'acte de 1815 déclare (art. 1^{er}) que la Norvège formera un royaume libre, indivisible, indépendant et inaliénable, réuni avec la Suède sous un même roi, l'hérédité suivant la ligne descendante masculine et collatérale. Le roi a bien le droit de faire la guerre, de conclure des traités, d'envoyer des plénipotentiaires, mais seulement avec le consentement exprès de la régence de Norvège, des ministres et conseillers d'Etat de Suède et de Norvège. — (De Martens, *Nouveau recueil général*, t. II, p. 608-615).

(2) Twiss (*Law of nations*, vol. I, p. 50) en fait une union fédérale.

rebelles au début. Elle prendrait néanmoins très vite le caractère international et sa qualification définitive dépendrait du succès de l'entreprise. L'Etat sécessionniste se serait-il readu libre ? — On la nommerait guerre internationale ? Aurait-il échoué. — On la baptiserait guerre civile.

Ce que nous venons de dire d'une guerre hypothétique entre la Suède et la Norvège peut s'appliquer en fait à une Union réelle bien caractérisée, telle que l'Union austro-hongroise depuis 1867. D'après les principes scientifiques, une semblable guerre doit se nommer guerre civile, car il n'y a pas de doute sur la nature du lien juridique existant entre les Etats, et l'Union réelle impliquant abandon de la souveraineté extérieure, réunissant les deux armées sous le commandement direct du chef commun, donne nécessairement à la guerre le caractère civil. Mais, en fait, nous demeurons persuadés qu'au cas de guerre entre la Hongrie et l'Autriche ou entre la Suède et la Norvège, la nature des opérations serait la même. Les hostilités seraient conduites selon le droit des gens, et les questions internationales (intervention, neutralité, alliance, reconnaissance, prises, etc...) seraient résolues par les cabinets d'Europe suivant les nécessités politiques, beaucoup plus que suivant les principes du droit, trop incertains encore pour une application pratique. Car si la théorie générale nous conduit à classer la guerre entre Etats unis personnellement dans les guerres internationales, et, entre Etats unis réellement, dans les guerres civiles, il faut admettre à ces règles nombre d'exceptions possibles. « L'union personnelle, dit Calvo, crée entre les Etats ainsi reliés l'un à l'autre, quoiqu'ils se regardent respectivement comme étrangers, certains liens indissolubles qui les mettent dans la presque impossibilité de se faire la guerre... » et le même auteur dit encore :

« L'Union personnelle d'Etats différents sous un même souverain n'entraîne pas l'extinction de la souveraineté individuelle des Etats qui l'ont formée, *pourvu que ces Etats l'aient réalisée sous le principe de l'égalité complète de droits*. Dans les mêmes conditions, l'Union réelle produit *des résultats identiques* (1). » C'est dire qu'entre l'Union réelle et l'Union personnelle, il existe moins une différence juridique tranchée qu'une série de nuances de fait.

Il existe un exemple historique qui met bien en lumière ce caractère indécis d'une guerre entre deux Etats unis, lorsque le caractère juridique de l'Union est lui-même discutable : nous voulons parler de la guerre austro-hongroise de 1848.

19. — Lorsque se produisirent les événements de 1848, l'Autriche et la Hongrie formaient une Union d'un caractère assez indécis, dont l'origine remontait au xvi^e siècle. Cette Union fut créée en 1556, lorsque Ferdinand I, roi de Hongrie et de Bohême, reçut la couronne d'empereur d'Autriche, qu'il transmit à ses successeurs. Ceux-ci, par une série d'actes, assurèrent l'Union perpétuelle des deux Etats sous le même sceptre et réglèrent la succession au trône d'après les droits de primogéniture et de descendance linéale, la ligne féminine devant, en cas d'extinction, succéder à la ligne masculine (2). Toutefois, en 1790, le roi

(1) Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, I. II, § 45, t. I, p. 174.

(2) Citons principalement :

Le testament de l'Empereur Ferdinand I^{er} (1543). Celui de Ferdinand II (1621).

La statue de 1703 de l'Empereur Léopold déclarant la couronne héréditaire dans sa maison pour les mâles des deux branches.

L'acte des Etats de 1722 étendant la loi successorale aux filles.

Léopold II promet qu'à l'extinction de la famille régnante la couronne redeviendrait élective.

Aucun doute ne peut subsister sur le caractère de l'Union formée dans ces conditions : il s'agissait évidemment d'une Union personnelle. Aucun acte bilatéral n'avait été passé entre les deux Etats, aucune abdication de souveraineté n'avait été faite par la Hongrie, et aucune limite n'avait été imposée à l'indépendance de cet Etat. L'Empereur d'Autriche n'était en Hongrie que roi constitutionnel, et cette constitution — imposée par les magnats à leurs rois dès le Moyen Age — instituait pour gouverner le royaume de concert avec le roi une Diète élective (comprenant deux *tables* ou chambres), et 33 assemblées locales de *comitats*. L'union avec l'Autriche n'existait que dans la personne du roi : *unio personalis*.

En fait, la Hongrie était extrêmement attachée à l'Autriche. Celle-ci en profita pour diriger la politique extérieure, prendre le commandement de l'armée hongroise, monopoliser les relations diplomatiques, traiter au nom des deux Etats simultanément, en un mot pour donner *en fait* le caractère réel à une Union qui devait *en droit* n'être que personnelle. A partir du premier quart du xix^e siècle, il devint extrêmement difficile de caractériser la nature juridique du lien austro-hongrois.

Cette absorption progressive ne laissait pas cependant que d'inquiéter les Hongrois. Vers 1830, l'Empereur ayant cessé même de convoquer la Diète, une agitation politique nationaliste commença à se manifester en Hongrie, et alla toujours grandissant jusqu'en 1848 (1).

(Voir traités généraux d'histoire et Lawrence, *Commentaires*, t. I, p. 272.)

(1) V. Lavisce et Rambaud, Seignobos, Ducoudray, etc.

En mars 1848, le gouvernement autrichien se vit simultanément en face d'une révolution fomentée à Vienne par le parti libéral, las du système de Metternich, et d'une demande comminatoire de constitution adressée par la Hongrie, jalouse de son indépendance. Effrayé, et ne pouvant faire face à la fois aux deux dangers, il accorda aux Magyars tout ce que ceux-ci demandaient : un ministère hongrois, la tenue annuelle de la Diète, pleins pouvoirs au palatin de Hongrie. Une assemblée constituante pour la Hongrie se réunit. Le gouvernement hongrois défendit à ses officiers de recevoir des ordres de Vienne, créa une armée hongroise, un papier monnaie et un emprunt hongrois, envoya des diplomates hongrois à l'étranger. En un mot, l'Union austro-hongroise reprit son véritable caractère historique et juridique : le caractère purement personnel.

Sur ces entrefaites, le gouvernement de Vienne ayant écrasé d'autres soulèvements en Bohême et en Lombardie, et se sentant plus fort, déclare brusquement révoquer les avantages accordés à la Hongrie, dissout la Diète, retire au palatin ses pouvoirs, lance ses troupes sur la Hongrie, et commence une guerre acharnée et féroce qui devait durer dix mois.

Comme il arrive toujours en pareille occurrence, les deux belligérants donnaient à la lutte des qualifications différentes. Pour l'Empereur, c'était une guerre civile, l'Union austro-hongroise étant une Union réelle. Pour les Hongrois, l'Union n'était que personnelle, et la guerre avait le caractère international.

Cette dernière opinion était la vraie. On ne pouvait en effet accorder aucune valeur juridique à l'acte par lequel l'Empereur retirait à la Hongrie ses privilèges. De quel

droit agissait-il ? — Était-ce au nom de l'Union ? Il n'en avait pas le droit, puisqu'il avait lui-même, par ses précédentes concessions, reconnu à l'Union le caractère personnel. La Hongrie était un Etat souverain et devait être seule maîtresse de son organisation politique. — Agissait-il comme roi de Hongrie ? Sa décision était anti-constitutionnelle ; c'était un coup d'Etat, une violation de ses obligations antérieures, qui ne pouvait produire d'effets juridiques. De toutes manières, l'Union austro-hongroise conservait donc son caractère antérieur — le caractère personnel — et la Hongrie avait le droit de résister par les armes à l'injuste agression autrichienne.

Il ne se trouva cependant pas un cabinet en Europe pour affirmer cette vérité. Uniquement préoccupés de leurs intérêts politiques, tous acceptèrent la version autrichienne, considérèrent les Hongrois comme des révoltés et ne leur reconnurent même pas la qualité de belligérants ! Les Etats-Unis eurent un peu plus de courage ; ils se déclarèrent prêts à reconnaître la Hongrie comme Etat indépendant pourvu qu'elle eut la force suffisante pour maintenir cette indépendance, et envoyèrent un agent spécial en Europe, chargé de suivre les phases de la lutte et de saisir le moment propice pour opérer la reconnaissance. Cette attitude, pourtant correcte, faillit amener un conflit. L'Autriche le prit de haut, menaça de traiter l'agent américain comme espion, et déclara que l'Amérique pourrait bien s'attirer des représailles, si elle se mêlait de soutenir les révolutions d'Europe (1).

L'Autriche eut été vaincue si elle n'eut appelé la Russie

(1) Calvo, *Op. cit.*, t. I, § 97, p. 245. — Lawrence, *Op. cit.*, t. I, p. 200.

à son aide, violant ainsi une fois de plus le droit des gens (1). Tandis que les Hongrois indignés proclamaient leur indépendance, l'Autriche, sûre de son succès, les traitait de plus en plus comme rebelles. En Transylvanie, la guerre prit un caractère atroce. Puis aux défaites succédèrent les supplices. Les Conseils de guerre siégèrent en permanence ; le président du ministère hongrois fut fusillé ; un grand nombre d'officiers pendus ; les patriotes emprisonnés, incorporés dans l'armée autrichienne ou exilés. Avec l'Autriche et la Russie, la cause de l'absolutisme l'emportait, la force triomphait du droit ; et les malheureux Hongrois, coupables d'avoir voulu forcer leur roi à respecter la Constitution, devaient nécessairement être qualifiés de rebelles et traités en conséquence.

(1) Si l'Autriche avait reconnu la souveraineté de la Hongrie et le caractère international de la guerre, il n'eut pas été illicite pour elle de conclure avec la Russie une alliance offensive (la question peut cependant être discutée, à raison du lien unissant la Hongrie à l'Autriche). Mais dès l'instant qu'elle déclarait être en présence d'une guerre civile, il lui était absolument interdit de solliciter une intervention étrangère contre les « rebelles ». — (V. *infra*, III^e partie, ch. I et II).

CHAPITRE V

De la guerre entre protecteur et protégé

20. Des divers types de protectorats.

21. Une guerre entre deux Etats met-elle fin au protectorat que l'un exerce sur l'autre ?

22. Influence du traité de protectorat sur le caractère juridique de la guerre.

23. Guerres de Madagascar, d'Abyssinie, du Transvaal.

« Lorsqu'un Etat, dit Klüber, dépend d'un autre dans l'exercice d'un ou plusieurs droits inhérents à la souveraineté, mais qu'au reste il est libre, on l'appelle *dépendant* ou *mi-souverain* (1). » La mi-souveraineté ainsi définie constitue un degré de transition entre la dépendance politique absolue et la pleine souveraineté, transition qui n'a de raison d'être, au dire de Martens, qu'à cause de son caractère provisoire (2). C'est un lien de subordination entre un Etat fort et un Etat faible, privant ce dernier, soit de la capacité d'acquérir des droits internationaux ; soit, plus ordinairement, de la capacité d'exercer ces mêmes droits et de faire des actes juridiques internationaux ; lien assez étroit pour que les deux Etats ne jouissent pas, dans leurs rapports réciproques, de la plénitude du droit d'action *inter*

(1) Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, 1874, § 24.

(2) De Martens, *Traité...* t. I, p. 331.

gentes, et pour que la guerre, entre eux, puisse avoir le caractère civil.

Ainsi la guerre entre Etat souverain et Etat mi-souverain dépendant de lui rentre dans le cadre de notre étude. Nous suivrons en cette matière la division classique qui répartit en deux grandes classes les Etats mi-souverains, et étudierons successivement : les Etats *protégés* ; les Etats *vassaux*.

20. — Le mot de *protectorat* a un sens assez vague ; ou, pour mieux dire, il a plusieurs sens différents. En droit, en diplomatie et en politique, on l'emploie couramment pour désigner des situations de fait ou de droit, souvent très dissemblables les unes des autres. Cette ambiguïté devient naturellement une cause d'erreurs et d'obscurité lorsqu'on ne prend pas soin de préciser la terminologie.

Nous définirons le protectorat : Une convention juridique bilatérale, conclue entre deux Etats souverains, de puissance et de civilisation inégales, ayant pour effet de placer le plus faible sous la tutelle et la protection du plus fort, tout en le réduisant au rang d'Etat mi-souverain.

Cette définition s'applique au *protectorat proprement dit* ou *protectorat du droit des gens*. Elle exclut la vieille forme historique dite *protectorat sauvegarde*, ainsi que les procédés d'expansion coloniale que l'Angleterre et l'Allemagne décorent du nom de *protectorat colonial*, *protectorat administratif*. *A fortiori* elle exclut la doctrine de certains diplomates qui veulent que le mot *protectorat* désigne simplement une situation de fait.

Le *protectorat sauvegarde* ne nous intéresse pas, car s'il assure à un petit Etat l'amitié protectrice d'un voisin plus

fort, il ne fait peser sur lui aucune obligation et lui laisse la jouissance de sa souveraineté intégrale (1).

Il répond à la définition que donne Vattel : « Lorsqu'une nation n'est pas capable de se garantir elle-même d'insulte et d'oppression, elle peut se ménager la protection d'un Etat plus puissant. Si elle l'obtient en s'engageant seulement à certaines choses, même à payer un tribut, en reconnaissance de la sûreté qu'on lui procure, à fournir des troupes à son protecteur et jusqu'à faire cause commune avec lui dans toutes ses guerres, se réservant du reste le droit de se gouverner à son gré, c'est un simple traité de protection *qui ne déroge point à la souveraineté*, et qui ne s'éloigne des traités d'alliance ordinaires que par la différence qu'il met dans la dignité des parties contractantes (2). »

Encore le protecteur n'exige-t-il pas l'accomplissement de toutes les obligations qu'énumère Vattel et se contente-t-il d'un droit de contrôle sur les relations politiques ou commerciales de son protégé.

L'Etat protecteur et l'Etat protégé restent donc également souverains. Il est évident que si une guerre survient entre eux, elle aura le caractère d'une guerre internationale. Il ne peut y avoir de doutes sur ce point.

Le protectorat sauvegarde d'ailleurs, nous l'avons dit, est une forme qui appartient aujourd'hui au domaine de l'histoire. Elle a eu au siècle dernier d'importantes applications :

(1) Cf. Despagne, *Essai sur les protectorats*, ch. II, sect. 2, 1. — De Martens, *Traité*, t. I, pp. 345, 346, 354. — Gairal, *Le protectorat international*, p. 69. — Sirmagieff, *Les Etats mi-souverains*.

Sur les protectorats de Cracovie et des Iles Ionniennes, voir une étude très documentée dans les *Commentaires* de Lawrence.

(2) Vattel, *Op. cit.*, l. I, ch. xvi, § 192.

tels les protectorats de Cracovie et des Iles Ioniennes. On ne peut plus en citer que trois vestiges à l'heure actuelle : le protectorat de la France sur Monaco, celui de l'Italie sur Saint-Marin, et celui de l'Autriche-Hongrie sur le Monténégro.

La discussion n'est pas davantage possible pour les *pseudo-protectorats*, que nous devons également éliminer de suite. Ces pseudo-protectorats sont en réalité des procédés de conquête permettant aux puissances qui les pratiquent de jouir des avantages de l'annexion sans avoir à en supporter les charges, et d'abandonner les nouvelles colonies dans le cas où elles deviendraient un sujet d'embaras pour la Métropole (1).

(1) Sur les pseudo protectorats, cf. Despagne, *Op., cit.*

Von Stengel : Constitution et administration des colonies allemandes (*Revue de droit public*, 1895, p. 275).

Engelhardt : Considérations historiques et juridiques sur les protectorats (R. Gand, 1892, sqq.)

» Les protectorats romains (R. D. I. P., 1895, p. 489).

Pic Influence de l'établissement d'un protectorat sur les traités antérieurement conclus avec des puissances tierces par l'Etat protégé (R. D. I. P., 1896, p. 613).

» Vue d'ensemble sur le droit des gens, d'après les périodiques français (*Revue générale de législation et de jurisprudence*, 1897, p. 450. V. « Protectorats étrangers »).

Wilhelm : *Théorie juridique des protectorats*, Clunet, 1890, p. 209.

Gairal, p. 64.

Nous devons faire remarquer que ce dernier auteur intervertit complètement la terminologie usitée. Il appelle protectorat colonial le protectorat administratif et *vice versa*. La terminologie est d'ailleurs un peu flottante en ces matières, et il faut se garder des confusions de mots.

On désigne généralement sous le nom de *protectorat colonial* la situation d'un Etat, primitivement souverain, mais dont le *dominium* a été entièrement détruit par les armes du vainqueur, sans que sa personnalité juridique ait été anéantie. L'Etat vaincu ne cesse pas d'exister, ne s'absorbe pas dans la personnalité du vainqueur, mais il cesse complètement d'être souverain et devient un Etat non-souverain (1). Le vainqueur, tout en occupant l'Etat vaincu, et en l'administrant lui-même médiatement ou immédiatement, maintient alors sur son trône le souverain déposé, et feint de lui laisser exercer son ancienne autorité. Ce souverain n'est plus en réalité qu'un rouage très docile aux mains du vainqueur, un automate dont ce dernier commande les gestes.

Ce procédé ingénieux de colonisation, qui permet de s'implanter dans un pays sans affirmer trop brutalement sa conquête, et sans froisser les susceptibilités légitimes des populations soumises, paraît avoir été inventé par Dupleix, dans sa conquête des Indes. Les rajahs qui commandaient les provinces dans lesquelles il arrivait à s'établir, furent toujours laissés par lui sur leur trône, avec leurs titres et leurs honneurs, mais devinrent dans sa main de simples instruments, qu'il dirigeait à son gré.

Les Anglais ont repris aux Indes et dans plusieurs autres de leurs possessions le système de Dupleix, en le modifiant

(1) Ce terme d'« Etat non-souverain » paraît une absurdité puisqu'on considère la souveraineté comme un attribut essentiel de l'Etat, mais il est malheureusement aujourd'hui entré dans la langue usuelle. Nous l'avons déjà vu employé à propos de l'Etat fédéral, nous le retrouverons dans l'étude de l'Etat colonial. Par Etat non-souverain, il faut entendre : une collectivité juridique, douée d'une personnalité propre, mais dépourvue de toute souveraineté, et dépendant d'un Etat souverain.

un peu. Les Hollandais l'ont appliqué à Java. La France enfin en a fait un essai, d'ailleurs malheureux, à Madagascar. Depuis le 18 janvier 1896 (date de la prise de possession de l'île et de l'acte *unilatéral* de *soumission* signé par la reine Ranavalô), jusqu'au jour de l'annexion définitive et de la déposition de la reine, la France exerça sur sa nouvelle conquête un *protectorat colonial*. La souveraineté de l'Etat malgache était entièrement détruite et absorbée dans celle de la France, mais sa personnalité juridique subsistait encore, et la reine, maintenue dans son autorité en restait le souverain apparent (1).

Entre l'Etat soumis au protectorat colonial et la colonie annexée, nous ne devons faire aucune différence, puisque cet Etat n'est pas souverain. Or, la révolte d'une colonie contre sa Métropole a toujours été assimilée avec raison à la révolte d'une province : c'est une guerre illégitime, une guerre civile caractérisée, dont les auteurs peuvent être châtiés comme rebelles (2).

Au lieu de maintenir artificiellement la personnalité d'un Etat dont le *dominium* a été détruit, le *protectorat administratif* ou *occupation à titre de protectorat* crée de toutes pièces une personnalité internationale fictive qui n'a jamais existé.

L'Allemagne pratique beaucoup ce procédé (d'où le nom de « protectorat genre allemand »). Elle occupe une portion de territoire habitée par des tribus sauvages et qui jamais n'a constitué un Etat. Elle attribue à un roitelet nègre

(1) Voir J. Dubois, *La France à Madagascar*, R. Gand, 1896, p. 642,

(2) Lorsque le général Galliéni se vit dans la nécessité de faire fusiller deux ministres hovas pour étouffer une insurrection, il saisit ce prétexte, et condamna les deux malheureux comme rebelles envers la France, leur patrie.

quelconque de cette région un territoire vingt fois plus étendu qu'il n'en possède, afin de se ménager un vaste *hinterland* d'influence, et feint de traiter avec lui comme avec un véritable souverain. « Les caractères de ce régime, dit M. Pic, sont très clairement exposés dans l'étude de M. von Stengel sur la Constitution des colonies allemandes. L'auteur insiste sur cette idée, effectivement essentielle, que les territoires soumis au régime du protectorat administratif sont en réalité au regard de l'étranger de véritables colonies allemandes, du jour où ils ont fait l'objet d'une *occupation* conforme à l'acte de Berlin. Le protectorat diplomatique ou international présuppose, en effet, l'existence de deux Etats : l'un protecteur et l'autre protégé. Or, les territoires africains et océaniens sur lesquels l'Allemagne étend actuellement sa domination n'appartenaient à aucun Etat organisé analogue à la régence de Tunis ou à l'Empire d'Annam. Ils étaient, au point de vue du droit public européen, des *res nullius*, susceptibles d'acquisition par le seul fait de l'occupation. Si ces territoires sont qualifiés de protectorats, c'est en raison de ce fait qu'au point de vue de leur administration intérieure, l'Empire utilise le concours des chefs indigènes, et qu'au point de vue législatif, ces colonies sont régies par des décrets spéciaux et non par des lois fédérales (1). » Suivant l'expression de Despagnet, le protecteur fait alors exercer la souveraineté par des personnes qui ne représentent pas d'Etat protégé, puisqu'il n'y en a pas, et qui ne sont que les délégués du protecteur dans le territoire dit protégé (2).

Si la guerre vient à s'allumer, ou à se rallumer, entre les

(1) Pic, *Loc. cit.* *Rev. gén. de législ. et de jurisp.*, 1897, p. 466.

(2) Despagnet, *Op. cit.*, p. 175.

tribus soumises et les colonnes d'occupation, la qualification de protectorat donnée à la situation des occupants n'en change en rien le caractère. Ce n'est pas une guerre internationale, puisqu'il n'y a pas deux Etats en présence. La qualifier de guerre civile est un abus de mots, car on ne peut raisonnablement considérer ces tribus sauvages dont les Européens viennent envahir le territoire, comme des sujets de l'Etat envahisseur, tenus envers lui au devoir de fidélité. C'est une *guerre de conquête coloniale*, type qui mérite une place à part dans la classification générale des guerres, en ce qu'elle paraît être bien plutôt un fait que l'exercice d'un droit.

21. — Le terrain du débat se trouvant ainsi limité et circonscrit au seul protectorat du droit des gens, il nous reste encore une question préjudicielle à résoudre. Avant de rechercher quel caractère le lien de protectorat imprime à la guerre entre protecteur et protégé, il faut se demander si cette guerre même ne met pas fin au traité de protectorat. S'il en était ainsi, en effet, la question ne saurait se poser ; dès le début des hostilités, l'Etat protégé reviendrait indépendant et pleinement souverain, recouvrerait l'intégralité de son droit d'action envers l'Etat protecteur, et la guerre aurait nécessairement le caractère international.

Plusieurs auteurs ont défendu cette thèse (1) à peu près

(1) En ce sens : *Op. cit.*

Despagnet : p. 336.

» Le conflit entre l'Italie et l'Abyssinie (R. D. I. P. 1897, pp. 36-37.)

P. Fedozzi : *Le droit international et les récentes hostilités italo-abyssines* (R. Gand, 1896, pp. 589-591.)

Gairal, p. 165.

dans les mêmes termes et avec les mêmes arguments. Déjà Vattel voulait que le protectorat fût rompu par l'infidélité du protégé ou par la négligence du protecteur à remplir ses devoirs (1). Il s'agissait, il est vrai, du protectorat *sauvegarde*. Mais c'est en étudiant le protectorat moderne du droit des gens que Despagnet a repris récemment cette théorie et l'a développée avec beaucoup de précision : « Assimiler le pays qui combat son protecteur à un insurgé, dit-il, c'est lui refuser le caractère d'Etat, de personnalité distincte du droit international que le traité même de protectorat suppose et affirme ; c'est dire aussi, ce qui est complètement inexact, que ce pays n'est plus qu'une dépendance de l'Etat protecteur, complètement assujettie à l'autorité de ce dernier, au point que toute résistance violente de sa part est considérée comme celle qu'opposerait une province au gouvernement central. Mais que devient alors la notion essentielle que le protectorat est un rapport d'Etat à Etat?... Qu'on n'oublie pas que le protectorat ne subordonne le protégé à l'autorité du protecteur que dans la mesure strictement fixée par le pacte qui les unit, et que pour tout le surplus, l'indépendance est complète entre les deux Etats.

«...Quant au protectorat, il va sans dire qu'il ne peut subsister quand la guerre éclate. On discute, en effet, pour savoir si les hostilités mettent fin à tous les traités ou les suspendent, mais il est du moins hors de doute qu'elles

J. Dubois, *Loc. cit.* R. Gand, 1896, pp. 617 sqq.

Lors de l'expédition de Madagascar, la reine Ranavaloa déclara dans sa proclamation au peuple hova que, par suite de l'agression de la France, le traité de protectorat de 1885 avait cessé d'exister (R. D. I. P., 1896, p. 59).

(1) Vattel, l. I, ch. xvi, §§ 196-199.

mettent à néant ceux qui, par leur nature même, supposent des relations pacifiques et même amicales, comme les traités d'alliance et surtout de protectorat. A moins de faire, sans justification aucune, une catégorie à part des traités de protectorat, il faut bien admettre que pas plus que les autres ils ne sont perpétuels.

«...Ce lien de protectorat, c'est le protégé lui-même qui l'a noué par son accord avec le protecteur. C'est en contractant qu'il a agi, et c'est à ce titre qu'il use de la faculté reconnue par le Droit des gens de rompre un engagement (1). »

Et ailleurs : « Le pays protégé refusant d'observer la convention qui le lie à son protecteur et recourant aux armes pour soutenir sa résistance est un Etat qui n'observe plus un traité et qui déclare la guerre internationale contre un autre Etat (2). »

Joseph Dubois pense aussi « qu'assimiler le pays protégé à un insurgé serait lui dénier la qualité d'Etat ; mais que la lutte étant inconciliable avec les devoirs réciproques du protecteur et du protégé, le protectorat *cesse d'exister* dès que les hostilités éclatent (3) ». Et Gairal précise « que la souveraineté extérieure du protégé appartient au protecteur tant que le protectorat subsiste légalement, mais que la guerre met précisément cette existence en question (4) ».

Il est inutile de multiplier davantage les citations, celles-

(1) Despagnet, *Essai sur les protectorats*, pp. 337-338.

(2) R. D. I. P., 1897, p. 37.

(3) R. Gand, 1896, p. 617.

(4) *Le protectorat international*, p. 164. La théorie de Gairal est assez subtile, car après avoir indiqué qu'en cas de guerre l'Etat protégé recouvrerait sa souveraineté externe, il déclare plus loin (p. 263) qu'à son avis, la guerre ne met pas fin au traité de protectorat, mais qu'elle en suspend seulement l'effet.

ci posant la question d'une manière très nette. Il s'agit de savoir si le protectorat de droit des gens est un traité perpétuel ou temporaire, et si la volonté du protégé peut le rompre comme elle l'a créé. Les auteurs que nous avons cités partent de cette idée que le protectorat est une Convention juridique, passée entre deux Etats, un lien noué *solo consensu*, et que les deux contractants doivent avoir la faculté de rompre, s'ils le désirent, ce contrat librement formé. C'est une théorie évidemment très juridique, inspirée du droit privé, mais qui ne nous paraît que trop idéale, trop théorique, trop au-dessus des faits et quelque peu en désaccord avec eux.

Est-il exact d'assimiler le protectorat à un traité d'alliance, de le comparer aux contrats du droit privé et de dire que ce que la volonté des parties a fait, elle doit aussi pouvoir le défaire ? N'est-ce pas une fiction de considérer ce lien comme résultant du libre consentement des deux Etats, alors que le traité est parfois signé sous la menace de la gueule des canons, presque toujours sous l'influence, pour le protégé, de la plus violente pression morale ? Le protectorat est une demi-conquête, subie par le protégé bien plutôt que consentie ; c'est une abdication d'une grande partie de sa souveraineté, une renonciation à l'exercice de ses droits, l'acceptation d'une véritable *capitis deminutio* que le protecteur lui arrache en le menaçant d'un danger plus grand encore. La volonté du protégé a une part dans la rédaction du traité ; elle contribue à en fixer les termes, à en établir les clauses, et c'est en ce sens qu'on peut dire que le protectorat est un acte synallagmatique ; mais sur la question primordiale de savoir si le protectorat sera établi ou non, la volonté du protégé n'a qu'une part bien restreinte quand elle n'est pas entière.

ment nulle ; et il paraît singulier d'admettre que cette seule volonté, dont on fait si bon marché pour établir le protectorat, ait le pouvoir de le rompre (1).

De plus, le protectorat est un lien que sa nature destine à être perpétuel ou à ne se transformer qu'en un autre plus étroit encore. Il implique la délégation de la majeure partie de la souveraineté du protégé aux mains du protecteur ; suivant l'expression de P. Fedozzi, la personnalité du protégé s'*extériorise* dans celle du protecteur (2). Elle s'y extériorise si bien qu'elle finit par faire corps avec elle. Le protecteur guide son protégé dans le concert des nations, il organise ses services intérieurs, il prend la responsabilité de ses agissements ; il l'initie à la civilisation, le façonne à son image, le fond de plus en plus en lui. C'est vers l'annexion complète que le protectorat évolue normalement. Cette tâche assumée par le protecteur, et qui rappelle par beaucoup de points la tutelle, exige des garanties de durée de la situation, et pour que l'Etat tuteur puisse remplir convenablement sa mission, et pour qu'il puisse jouir en retour de certains avantages. Aucun Etat ne voudrait assumer de semblables responsabilités sans compensation. Il nous paraît donc très difficile de soutenir en droit que le protectorat est un traité révocable *ad mutum* (3).

Enfin s'il est vrai qu'une Puissance puisse rompre par sa seule volonté un traité international d'alliance par exemple, n'est-il pas bien hardi de prétendre qu'elle puisse en faire

(1) Voir à ce sujet les idées développées par Engelhardt (*loco citato*) sur le *fœdus iniquum* romain qui, lui aussi, imposait plus de charges que de droits à celui des deux contractants qui se voyait contraint de l'accepter.

(2) R. Gand, 1896, p. 589-591.

(3) Voir en ce sens : Heilborn, *L'Angleterre et le Transvaal*, R. D. I. P., 1896, pp. 36-40.

autant d'un protectorat qui est autre chose qu'un simple traité, et qui implique une abdication partielle de souveraineté ? Les modifications à la souveraineté des Etats ne s'opèrent pas en droit international *solo consensu*, et les comparaisons faites avec le droit privé ne peuvent ici qu'induire les esprits en erreur. Si la seule volonté peut produire des effets, en droit privé, c'est qu'il existe dans l'appareil judiciaire un moyen de sanction mis à la portée de tout le monde. Rien de semblable n'existant en droit international, il faut que chacun sanctionne lui-même sa volonté et appuie le droit sur le fait. Un lien de souveraineté ne peut pas être modifié, si la Puissance qui veut le modifier n'a pas une force matérielle suffisante pour faire triompher son désir ; ceci est une thèse universellement admise lorsqu'il s'agit de reconnaître l'indépendance d'une colonie révoltée ou d'une province sécessionniste. Les Puissances ne consentent à reconnaître le nouvel Etat que lorsqu'il est assez fort pour se maintenir et faire respecter son indépendance. Nous ne voyons pas pourquoi cette théorie recevrait une exception en faveur des protectorats qui constituent certainement un démembrement de souveraineté. Nous pensons donc que la simple déclaration de guerre ne suffit pas à déchirer le traité de protectorat, que ce lien juridique subsiste pendant toute la durée des hostilités, et que c'est seulement dans le cas où l'Etat protégé victorieux peut secouer définitivement le joug de son protecteur qu'on doit le considérer comme rompu.

Persistant pendant la guerre, quel caractère civil ou international le protectorat donne-t-il à celle-ci ?

22. — La question que nous venons de poser n'est pas susceptible d'une réponse absolue ; elle dépend principale-

ment de la conception que l'on se fait du protectorat du droit des gens. Nous ramènerons les différents systèmes, sur ce point, à quatre principaux :

1. — Une théorie chère aux diplomates et aux hommes de gouvernement, c'est qu'il faut agir au mieux de ses intérêts sans s'embarrasser de subtilités juridiques gênantes ; en particulier, que le protectorat est un instrument commode d'expansion coloniale dont on doit se servir sans s'inquiéter de délimiter les droits ni les devoirs des parties contractantes. M. Hanoteaux a admirablement développé cette idée à propos de l'expédition de Madagascar : « Si les publicistes qui ont soutenu, dit-il, avec des arguments également solides, des thèses contraires sur la question, avaient touché si peu que ce fût à la réalité, ils auraient renoncé à leur entreprise ; le protectorat, en effet, ne se définit pas, c'est un état de pur fait, et voilà tout. Il ne se définit pas, parce que le protectorat n'est rien autre chose, à vrai dire, qu'une restriction, une limitation, une modération, que dans son intérêt la Puissance victorieuse s'impose à elle-même au moment de la victoire, dans la mesure où il lui convient, alors qu'elle pourrait, en vertu du droit de la guerre, aller jusqu'au bout de sa conquête. N'en déplaise à nos *jurisconsultes de cabinet*, le protectorat ne se définit pas parce qu'il n'y a pas de tribunal pour juger les conflits qui pourraient s'élever entre protecteur et protégé sur la portée des termes de l'arrangement ; et que, d'autre part, la force de la puissance protégée étant brisée et anéantie par une occupation permanente et un désarmement complet, tout recours à la guerre, sanction suprême des différends internationaux, est par là même rendu impossible (1) ».

(1) Hanoteaux, *Le traité de Tananarive*, *Revue de Paris*, 1^{er} janvier 1896.

La conséquence du système se devine : dès l'instant que le protégé est sous la griffe du protecteur, il est dépouillé de tous ses droits ; la moindre velléité de résistance lui sera imputée à crime, tout soulèvement sera qualifié de rébellion, et le protecteur se déclarera en droit d'infliger aux insurgés un châtement aussi rigoureux qu'il croira nécessaire. Lorsqu'on discuta à la Chambre l'expédition de Madagascar (22 nov. 1894), un député imbu de ces principes, M. Denécheau, déclara qu'il s'agissait « d'un acte de répression, presque un acte de police, une mesure de gendarmerie prise à l'égard de brigands ». Et M. Hanoteaux interrompt, du banc des ministres, pour affirmer que telle était bien la pensée du gouvernement (1). De même, dans son rapport au Président de la République, le ministre de la Guerre écrivait « que le règlement du 22 mars 1893 sur les prisonniers de guerre, ne lui paraissait pas applicable à l'expédition de Madagascar » (2). Des explications analogues furent fournies par le gouvernement anglais devant la Chambre des Communes, toujours à propos de Madagascar (3). La chose n'a rien d'ailleurs de surprenant, la théorie du fait primant le droit étant celle de la plupart des hommes d'Etat anglais en matière coloniale. Enfin les autres cabinets d'Europe parurent également penser de même (4).

(1) Joseph Dubois, *La France à Madagascar*, R. Gand, 1897, p. 622.

(2) *Idem.*

(3) Cependant M. le professeur Holland, dans une lettre au *Times*, est d'avis de reconnaître les Malgaches comme belligérants. Voir Wilhelm : *Protectorats et neutralité*. Clunet, 1895, p. 760.

(4) Lors de la guerre franco-malgache, aucune puissance étrangère n'émit de déclaration de neutralité, ce qui paraît indiquer que toutes la considéraient comme une guerre civile. Toutefois, ce n'est qu'une présomption, la neutralité n'ayant pas besoin d'être expressément déclarée pour exister.

Ce premier système a la préférence de tous les hommes de gouvernement, parce qu'il leur permet d'éluder nombre de difficultés. Ainsi, d'après le droit constitutionnel français, l'expédition de Madagascar, considérée comme opération de police, pouvait être dirigée par le Ministère seul. L'eut-on considérée comme guerre internationale ? Sa déclaration aurait nécessité le vote des deux Chambres. La colonne expéditionnaire devenait libre d'observer ou non les lois de la guerre. Les gouvernements étrangers n'étaient pas astreints à la neutralité, etc. (1). C'est donc un système fort commode en matière politique mais qu'aucun jurisconsulte ne peut accepter, car il est la négation de l'idée même du droit.

β. — Le système classique en la matière, remontant à Vattel et suivi par la majorité des auteurs, considère le protectorat comme un lien juridique laissant — en principe — au protégé sa souveraineté interne, et déléguant sa souveraineté externe au protecteur (2). Aussi la guerre entre protecteur et protégé est-elle généralement qualifiée de guerre civile. Le droit de guerre étant un attribut de la souveraineté externe, le protégé ne peut plus jouir de ce droit envers l'Etat auquel il l'a lui-même délégué. C'est en vertu de cette idée qu'on compare parfois le protectorat à la Féodération, « chaque Etat conservant son gouvernement inté-

(1) Voir à ce sujet : Fauchille, *Chronique*, R. D. I. P., 1895, p. 156 sqq.

(2) « L'abandon de la souveraineté dite externe est un élément essentiel de tout protectorat. »

(Wilhelm, *Théorie juridique des protectorats*, Clunet, 1890, p. 205. « La marque caractéristique d'un Etat mi-souverain consiste en ce que ses relations extérieures dépendent d'une Puissance étrangère » (De Martens, *Op. cit.*, I, p. 331).

Dans le même sens : Klüber, Heffter, Calvo, Travers Twiss, etc.

rieur et remettant à l'Union le soin des affaires extérieures » (1) (comparaison fort inexacte d'ailleurs), et qu'on en conclut par analogie « qu'au point de vue du droit de guerre, le protecteur et le protégé ne forment qu'un seul Etat; que les hostilités entre eux sont une guerre civile » (2).

Il est certain que tout protectorat du droit des gens implique un abandon plus ou moins grand de la souveraineté externe du protégé aux mains du protecteur; plus ou moins grand, mais non pas nécessairement absolu. L'étendue de l'immixtion du protecteur dans les affaires extérieures ou intérieures du protégé est avant tout déterminée par le traité même de protection; une distinction radicale entre la souveraineté interne et externe ne répond pas à la réalité des choses. L'immixtion dans la souveraineté interne est parfois très considérable, et celle dans la souveraineté externe peut se réduire à un simple droit de contrôle sur les affaires du protégé. Parce que l'Italie avait, depuis 1889, un droit de contrôle sur les traités passés par le Négus d'Abyssinie (attribut de la souveraineté externe), doit-on en conclure que la guerre qui éclata en 1896 entre ces deux pays fut une guerre civile? Faire du droit de guerre un attribut de la souveraineté externe est une notion de théorie pure; mais le caractère civil ou international de la guerre dépendra de l'étroitesse du lien qui unit les deux Etats, quelle que soit la nature de souveraineté absorbée par le protecteur (3).

(1) R. D. I. P., 1895, p. 156.

(2) *Idem.*

(3) Souveraineté interne et souveraineté externe ne sont d'ailleurs que deux modalités, deux applications de la Souveraineté tout court, qui est l'attribut caractéristique de l'Etat. En matière de protectorat, c'est surtout au degré d'absorption de la souveraineté

γ. — S'inspirant de ces idées, un troisième système propose une solution transactionnelle et prend un critérium de fait : à savoir, l'occupation militaire. Le protecteur n'exerce-t-il aucune occupation militaire dans le pays protégé ? C'est le signe qu'il renonce à exercer sur cet Etat des droits véritablement souverains pour se contenter d'une direction diplomatique plus ou moins vague sur les affaires du protégé, qu'il laisse à ce dernier son indépendance vis-à-vis de lui, qu'il ne lui demande pas une promesse de fidélité. La guerre conservera alors le caractère international comme si le protectorat n'existait pas. Et, à l'inverse, si l'occupation militaire est établie ; plus encore, si la force matérielle du protégé est brisée par un désarmement, une incorporation de ses troupes dans celles de l'Etat protecteur, alors son droit de guerre peut être considéré comme définitivement aliéné ; s'il tente de le ressaisir, il se comportera comme un rebelle.

δ. — Ce critérium a le double avantage de très bien s'appliquer à la réalité des faits et de s'harmoniser avec les théories modernes sur le protectorat auxquelles nous arrivons maintenant.

L'idée fondamentale dont il faut partir pour concevoir le protectorat de droit des gens, ce n'est point celle d'une délégation de souveraineté de protégé à protecteur, c'est celle de *protection* due par celui-ci à celui-là (1). Ce devoir

qu'il faut se reporter pour juger de l'étroitesse du lien, sans s'inquiéter de savoir si les effets de cette absorption se manifestent principalement dans le droit public interne ou dans les relations extérieures.

(1) Voir : Despagnet, *Op. cit.*, p. 317. — Pillet, *Droit de la puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'Etat protégé*, R. D. I. P., 1895, p. 583 sqq. — Heilborn, *L'Angleterre et le Transvaal*, R. D. I. P., 1896, p. 36 sqq.

de protection est, suivant le mot de Despagnet, l'essence irréductible du protectorat ; toutes les autres obligations du protecteur sont des éléments contingents et variables lorsqu'elles ne sont pas des conséquences de la première.

Et, par protection, il ne faut pas seulement entendre la défense matérielle du pays protégé contre ses ennemis, mais encore la gestion de ses affaires, la direction de son administration, une absorption de sa personnalité, une véritable tutelle. Dans tous les rapports internationaux, publics ou privés, c'est le protecteur qui représente son pupille et agit en son nom ; c'est lui qui, par une conséquence logique, est responsable des actions de son protégé, car c'est en partie de lui que ces actions dépendent. L'Etat misouverain n'étant pas pleinement libre ne peut être pleinement responsable.

Cette œuvre d'initiation d'un Etat de civilisation inférieure à la vie politique des grandes Puissances est un devoir véritable et entraîne une lourde responsabilité. Aucun Etat ne consentirait à l'assumer s'il n'avait les moyens d'agir énergiquement sur son protégé pour le contraindre à remplir toutes ses obligations internationales et à marcher dans la voie que le protecteur s'est engagé à lui faire suivre. Aussi est-il nécessaire, pour que le protecteur puisse remplir sa mission, qu'il ait le moyen de diriger non seulement les affaires extérieures, mais encore les affaires intérieures du protégé, qu'il occupe militairement son territoire, qu'il organise la justice et la police intérieures, qu'il surveille les finances, l'armée, la marine, et même qu'il impose à son pupille certaines lois d'intérêt général. Suivant l'excellente formule de Heilborn : « Le droit d'ingérence du protecteur est aussi étendu que sa responsabilité. » Et cette responsabilité est elle-même le corollaire direct du devoir de protection.

Nous pouvons comprendre maintenant toute l'importance juridique du critérium de l'occupation militaire. Critérium de fait, dira-t-on. Oui, sans doute mais ce fait exprime une idée juridique. A défaut de stipulations expresses du traité, c'est lui qui indique avec une précision très grande quel degré de protection le protecteur veut accorder à son pupille, quelle responsabilité il entend assumer, quels devoirs il compte imposer à l'Etat qui dépend de lui. Mieux qu'une convention diplomatique, ce simple critérium de fait manifeste les intentions des parties contractantes, distingue le protectorat *réel* du protectorat *platonique*, montre quand l'Etat mi-souverain est astreint au devoir de fidélité et quand il conserve son indépendance ; c'est à lui qu'il faut se reporter pour savoir jusqu'à quel point la souveraineté du protégé est démembrée, et si la guerre faite par lui à son protecteur est civile ou internationale : Jamais, en effet, le protégé ne peut être astreint à plus de devoirs envers son protecteur que ce dernier n'a consenti à en assumer envers lui.

23. — En 1896 on discuta beaucoup sur le caractère de la guerre franco-malgache. La majorité des auteurs tombèrent d'accord que c'était une guerre civile ; les divers cabinets d'Europe parurent penser de même. Seul le gouvernement hova voulut la considérer comme une guerre internationale, et cette solution, toute intéressée qu'elle fût, paraît bien avoir été la plus juridique.

Le protectorat que la France exerçait sur la grande île africaine depuis 1885 était éminemment platonique. Il avait eu pour résultat de faire de l'île un « communal européen » (le mot est de Leroy-Beaulieu), où les Français étaient beaucoup plus mal traités que les autres étrangers. Assuré-

ment, notre situation à Madagascar était bien, en *théorie*, un protectorat. La France s'engageait à prêter assistance à la reine de Madagascar pour la défense de ses Etats (1) ; elle représentait diplomatiquement le gouvernement hova (2) ; elle envoyait dans l'île un résident ayant pouvoir même d'accréditer les consuls (3). L'Angleterre et l'Allemagne avaient reconnu d'ailleurs notre « protectorat avec toutes ses conséquences » (4). Mais en fait, l'île n'était pas occupée militairement ; la reine continuait de gouverner seule et nous n'avions aucun contrôle sur l'administration (5) ; ni sur la justice ; ni sur les finances ; le régime des capitulations subsistait ; les Français n'avaient même pas le droit de propriété dans l'île. La France se désintéressait de Madagascar et la laissait entièrement indépendante envers elle.

Dans ces conditions, on ne pouvait sérieusement soutenir que l'Etat malgache fût un Etat mi-souverain proprement dit. La guerre entreprise par lui contre la France était nécessairement une guerre internationale (6).

Les hostilités furent d'ailleurs conduites selon les lois de la guerre, les Malgaches reconnus « communauté belligérante », et la guerre eut les caractères d'une guerre civile

(1) Traité du 17 décembre 1885 (art. 11).

(2) *Id.* (art. 1).

(3) *Id.* (art. 2, 3).

(4) 5 août, 17 novembre 1890.

(5) (Art. 2 et 12).

(6) Dans sa lettre au *Times*, déjà mentionnée (p. 98) M. Holland émet l'opinion que le maintien de la souveraineté intérieure par la nation hova est contradictoire avec l'idée d'un protectorat. C'est aller un peu loin. Tout ce qu'on peut dire, c'est que notre protectorat était seulement *nominal* ou *théorique*, qu'il n'entraînait pas pour la France l'accomplissement du devoir de tutelle, ni pour Madagascar celui du devoir de fidélité et d'obéissance.

du droit des gens. Quelques difficultés prirent naissance dans les rapports avec les tierces Puissances, difficultés que nous verrons dans le cours de cet ouvrage; elles furent résolues en se plaçant dans l'hypothèse d'une guerre civile.

Vers la même époque, la guerre italo-abyssine fournit un nouvel aliment à la controverse. Mais les termes du traité étaient tels que les juristes et les ministres italiens eux-mêmes hésitaient à affirmer leur protectorat. M. di Rudini, président du Conseil, déclara lui-même au Sénat que le protectorat sur l'Abyssinie « fut une simple aspiration d'un ministère italien, mais que le protectorat ne fut jamais exercé; de manière qu'en ne l'exigeant pas, ajouta-t-il, nous ne renonçons à rien » (1). Le soi-disant protectorat se basait sur le traité d'Ucciali du 14 mai 1889. D'après l'article 17 dudit traité, l'Abyssinie ne devait négocier de traités internationaux que par l'intermédiaire de l'Italie. Encore cette clause n'était-elle point certaine; le texte italien du traité portait que l'Abyssinie *devait* négocier par cet intermédiaire; le texte amharan portait qu'elle *pouvait* le faire. De cette divergence de vues sur la portée réelle du traité naquit le conflit qui devait entraîner la guerre.

Quel que fut le texte vrai de l'article 17, on ne pouvait pas voir dans la situation de l'Italie en Abyssinie un protectorat. « D'une formule équivoque nous ne pouvons tirer un droit parfait », disait M. di Rudini lui-même. Mais même en admettant qu'aucun équivoque n'existât, l'article 17 du traité d'Ucciali ne donnait à l'Italie qu'un

(1) V. Prosper Fedozzi, *Le droit international et les récentes hostilités italo-abyssines*, R. Gand, 1896, p. 580.

simple droit de contrôle sur les affaires de l'Abyssinie. Le critérium juridique du protectorat, c'est-à-dire le devoir de protection assumé par le protecteur, faisait défaut. Le critérium de fait, l'occupation militaire, faisait également défaut. La souveraineté abyssine n'était point démembrée ; tout au plus était-elle gênée dans son exercice par une sorte de servitude du droit des gens.

Ces considérations s'imposaient d'ailleurs si fortement aux esprits, que la guerre italo-abyssine fut unanimement considérée comme une guerre internationale.

Internationale aussi, sans aucun doute, fut la récente guerre qui se déroula entre le Transvaal et l'Angleterre (1). La question paraît si peu discutable que cette affirmation serait bien inutile, si un certain parti en Angleterre n'avait obstinément parlé du « protectorat anglais sur le Transvaal » et de la « rébellion des Républiques Sud-Africaines », et si le gouvernement anglais lui-même n'avait pas déclaré le Transvaal et l'Etat d'Orange annexés au Royaume Uni sous le nom de *Vaal River Colony* (24 mai et 1^{er} septembre 1900).

Fondé en 1834 par un groupe d'émigrants fuyant les armes de l'Angleterre ; longtemps en lutte avec cette dernière puissance ; reconnu pleinement indépendant en 1851

(1) Sur la question du Transvaal, voir :

De Louter : *L'annexion du Transvaal*, R. Gand, 1881.

» *La question du Transvaal*, R. Gand, 1896.

» *L'Angleterre et la Rép. Sud-Africaine*, R. Gand, 1899.

Westlake : *L'Angleterre et la Rép. Sud-Africaine*, R. Gand, 1896.

Pic *La question du Transvaal* (Paix par le droit, mars 1900).

Heilborn : *L'Angleterre et le Transvaal*, R. D. I. P., 1896.

Despagnet : *L'union de la Rép. Sud-Africaine et de l'Etat Libre d'Orange*, R. D. I. P., 1898.

(Convention de la Rivière des Sables) ; le Transvaal se vit obligé, en 1877, de reprendre la guerre contre le Royaume Uni. L'avantage partiel lui resta et un traité fut signé le 3 août 1881 pour régler les relations réciproques des parties. Ce traité faisait de la République Sud-Africaine un Etat mi-souverain, *vassal* de l'Angleterre (1). Si la guerre eût éclaté de nouveau à cette époque, on aurait eu des raisons de discuter sur son caractère. Mais sur les instances de la République Sud-Africaine, jalouse de sa pleine indépendance, une nouvelle convention annulant l'ancienne fut signée à Londres le 27 février 1884.

Ce traité, encore en vigueur aujourd'hui, reconnaissait l'indépendance absolue du Transvaal, et lui rendait son droit de représentation diplomatique (ce dont il profita aussitôt pour envoyer des agents diplomatiques ou des consuls en tenant lieu à Londres, Berlin, la Haye et dans les principales villes d'Europe) (2). La seule restriction à sa pleine souveraineté était celle stipulée en ces termes par l'article 4 du traité :

« La République sud-africaine ne conclura aucun traité ni engagement avec un Etat ou une nation autre que l'Etat libre d'Orange, ni avec aucune tribu à l'est ou à l'ouest de la République, sans l'approbation de Sa Majesté la reine. Une telle approbation sera considérée comme accordée au cas où le gouvernement de Sa Majesté ne notifiera pas,

(1) La majorité des auteurs veulent voir dans la situation du Transvaal en 1881 une *vassalité*. On pourrait également y voir, comme Heilborn, un *protectorat*, et personnellement nous préférons cette solution (Cf. *infra*, ch. vi, § 24).

(2) L'Angleterre méconnut ce droit, en interdisant au Transvaal d'envoyer des représentants au Congrès de la Haye en 1899, sous prétexte que cet Etat était suffisamment représenté par les envoyés du Royaume Uni.

dans les 6 mois qui suivront la réception d'une copie de ce traité (copie qui sera envoyée immédiatement après la rédaction définitive de l'acte en question), que la conclusion d'un pareil traité est en opposition avec les intérêts de la Grande-Bretagne ou d'une des possessions de Sa Majesté dans l'Afrique du Sud (1). »

C'est donc un droit de veto que l'Angleterre se réserve, et rien de plus ; c'est un droit moins étendu encore que le droit de l'Italie envers l'Abyssinie (en adoptant la version italienne) et c'est sur ce texte que se basent les patriotes anglais pour parler du protectorat de la Grande-Bretagne et traiter de rebelle la République sud-africaine luttant pour son indépendance. Peut-on considérer cette situation comme un protectorat même platonique, même nominal ? Nous ne le pensons pas. L'idée de protection ou de tutelle de l'Angleterre sur le Transvaal n'est pas indiquée ni même sous-entendue dans le traité ; elle ne reçoit aucune application en fait : Heilborn en conclut avec raison que l'Angleterre, ne remplissant aucuns des devoirs qu'implique le protectorat ne doit en avoir ni les avantages ni même le titre (2). Louter, concluant dans le même sens, qualifie la

(1) En admettant que le traité de 1884 maintienne le Transvaal en Etat de mi-souveraineté, la Constitution de cet Etat établirait plutôt, d'après la majorité de la doctrine, une *vassalité* qu'un *protectorat* (le point est cependant douteux, étant donné les termes vagues de l'art. 4). Si nous avons abordé la question au chapitre du *protectorat*, c'est que tous les publicistes anglais se sont servis de ce mot pour désigner les droits de l'Angleterre sur le Transvaal. On sait d'ailleurs que pour les juristes anglais, le mot *protectorat* a un sens beaucoup moins précis que pour les juristes français. Il désigne à peu près toutes les formes possibles de domination et de suzeraineté qu'un Etat peut exercer sur un autre (Cf. *supra*, p. 107, n° 1).

(2) R. D. I. P., 1896.

restriction apportée à la liberté du Transvaal de simple « servitude du droit des gens (1) ».

Quant à l'annexion décrétée par le ministère anglais du Transvaal et de l'Etat d'Orange, il va de soi qu'elle n'a pu produire aucun effet juridique tant que les hostilités n'ont pas été terminées. On ne peut déclarer un pays annexé que lorsqu'on s'en est rendu matériellement le maître. Ce n'est qu'après la fin de la guerre que les Puissances ont eu à s'inquiéter de cette situation. Nous pouvons donc conclure que la guerre entre l'Angleterre et le Transvaal, a été du commencement jusqu'à la fin une guerre internationale entre deux Puissances souveraines et indépendantes (2).

(1) R. Gand, 1899.

Contra : Voir Westlake, R. Gand, 1896. — Le jurisconsulte anglais soutient que la République Sud-Africaine conserve à peine « un vestige d'indépendance » et que « le protectorat de l'Angleterre... est semblable à celui qui lie la Tunisie à la France » !

(2) Le gouvernement britannique prit d'ailleurs soin de notifier cette guerre aux puissances, et plusieurs firent à ce sujet une déclaration de neutralité. C'était reconnaître indirectement l'indépendance de la République.

CHAPITRE VI

De la guerre entre Vassal et Suzerain et entre Colonie et Métropolitain.

A) *L'Etat vassal.*

- 24. Différents degrés de vassalité.
- 25. Le seul lien de vassalité ne peut pas donner à la guerre le caractère civil.
- 26. Le critérium permettant de déterminer le caractère de la guerre est le degré d'indépendance du vassal.
- 27. Egypte et Bulgarie.

B) *L'Etat colonial.*

- 28. Différents degrés d'indépendance des colonies. Système français et système anglais.
- 29. L'Etat colonial. Le Dominion et l'Australie.
- 30. Les colonies dépourvues de personnalité politique.
- 31. Les Compagnies de colonisation à chartes.

A) *L'Etat vassal.*

24. — Le protectorat international, nous venons de le voir, est la forme moderne ordinaire du lien juridique qui place un Etat mi-souverain sous la dépendance et l'autorité d'un Etat souverain. A côté de cette institution dont la souplesse répond si bien aux nécessités de la vie politique actuelle, subsiste une autre forme, vieillie, dont l'origine remonte à l'organisation féodale du Moyen Age: c'est la *vassalité*.

En droit féodal, la vassalité était un rapport de personne à personne. Un seigneur était dit le vassal d'un autre, lorsqu'il avait obtenu de ce dernier — son *suzerain* — une concession de fief et une délégation de souveraineté sur ce fief, en s'engageant envers lui à remplir certaines obligations spéciales : les devoirs d'*hommage*, d'*aide* et de *fidélité*.

Du droit privé, l'institution passa dans le droit public, non sans se déformer un peu, et devint un rapport d'*Etat à Etat*. Cette forme de dépendance politique est d'ailleurs tombée en désuétude, et il n'y a plus en Europe que la Sublime Porte qui ait encore, à l'heure actuelle, des vassaux proprement dits.

La vassalité prend naissance lorsqu'une province d'un Empire obtient de l'Etat dont elle dépend une délégation de souveraineté qui la dote d'une personnalité internationale et l'élève au rang d'Etat mi-souverain, tout en la maintenant attachée par un lien de dépendance à l'Etat dont elle émane. La caractéristique de l'Etat vassal, c'est qu'il tient sa souveraineté de son suzerain, qui l'a tiré du néant (1). La vassalité est donc un degré moyen d'*évolution* entre l'absolue dépendance et l'absolue souveraineté, de même que le protectorat est un degré moyen d'*involution* entre l'absolue souveraineté et l'absolue dépendance.

La Valachie, la Moldavie, la Serbie, la Bulgarie, l'Egypte furent autrefois autant de provinces turques qui toutes ont évolué vers l'indépendance en passant par la forme intermédiaire de la vassalité ; de même que la Tunisie, Madagascar et l'Indo-Chine furent autrefois des

(1) Lorsque la souveraineté d'un Etat dérive de celle d'un autre Etat, et que, par suite, l'un d'eux, pour reconnaître cette filiation, reste vis-à-vis de l'autre dans un certain rapport de subordination, le premier est dit Etat vassal, le second Etat suzerain (Bluntschli, *Op. cit.*, § 76).

Etats souverains, qui ont involué vers la non-souveraineté en s'arrêtant à la forme mixte du protectorat.

En vertu de cette définition, nous nous refuserons à voir, comme le veulent certains auteurs, une vassalité, dans la situation d'un Etat souverain vaincu dont la personnalité est cependant maintenue ou restaurée par son vainqueur. Telle était la situation du Transvaal en 1881. La caractéristique historique de l'idée de vassalité : la délégation de souveraineté du suzerain au vassal fait ici défaut, puisqu'il s'agit au contraire de la *capitis deminutio* d'un Etat précédemment souverain. Cette situation doit plutôt trouver sa place dans les protectorats (1).

(1) V. à ce sujet la savante étude de Heilborn (*loc. cit.*, R. D. I. P. 1897), dans laquelle il démontre que la situation du Transvaal en 1881 était un *protectorat* bien plutôt qu'une *vassalité*.

On peut nous objecter que la souveraineté du Transvaal avait été complètement anéantie par les armes anglaises, et que la mi-souveraineté accordée par le traité de 1881 était bien une délégation de la souveraineté du vainqueur. Mais la *debellatio* ainsi invoquée est de théorie pure (comme l'annexion de 1900). En fait, le Transvaal n'a jamais été colonie anglaise non-souveraine ; et si la mi-souveraineté lui a été maintenue en 1881, c'est parce que la totalité ne pouvait pas lui être enlevée.

Nous ferions la même remarque au sujet du traité italo-abyssin d'Ucciali.

L'hypothèse n'est vraie que pour des colonies, complètement assimilées par le vainqueur pendant un temps assez long, puis rendues peu à peu à la vie internationale, comme le Canada sous la domination anglaise (le Canada est un *Etat colonial* et nous verrons que cette forme politique ressemble beaucoup à la vassalité). Mais alors elle rentre dans notre définition. La période d'assimilation a été, en effet, assez longue pour que l'ancienne personnalité de la colonie puisse être considérée comme anéantie et qu'il n'en soit plus question. Or, la nouvelle personnalité est bien créée *ex nihilo* par une délégation de souveraineté de la Métropole.

Comme le protectorat, la vassalité est un lien élastique. Elle varie depuis la rétention par le suzerain de la presque totalité de la souveraineté du vassal, jusqu'à l'indépendance à peu près complète de ce dernier. Au point de vue des relations belligérantes qui peuvent exister entre les deux Etats, cette remarque est essentielle, et deux types sont à distinguer : D'une part la vassalité qui implique pour le vassal un état de mi-souveraineté, et qui correspond au protectorat de droit des gens : — l'Egypte en est le type. — D'autre part, la vassalité qui laisse au vassal sa souveraineté et son indépendance presque entières, et qui correspond au protectorat sauvegarde ; — c'est le cas de la Bulgarie. —

C'est en effet le degré d'absorption de la souveraineté du vassal par le suzerain qui détermine le caractère civil ou international de la guerre ; nous allons donc retrouver ici une théorie assez analogue à celle des protectorats. Mais auparavant nous devons réfuter les erreurs d'un autre système, qui veut voir dans la vassalité elle-même un lien assez étroit pour donner toujours à la guerre le caractère civil, quelque faible que soit la fraction de souveraineté abandonnée par l'Etat vassal.

25. — L'Etat vassal reste soumis, en principe tout au moins, aux trois grandes obligations qui caractérisaient le vasselage à l'époque médiévale : l'*hommage*, la *fidélité* et l'*aide*.

L'*hommage* est la reconnaissance, par le vassal, de l'autorité légale dont son suzerain jouit envers lui. Pratiquement, cette reconnaissance se traduit le plus souvent par le paiement d'un tribut.

La *fidélité* est le devoir qui incombe au vassal de ne
Rougier.

pas manquer à ses engagements, en particulier de ne pas tourner les armes contre son suzerain.

L'*aide* enfin équivalait à l'obligation de fournir au suzerain un secours efficace, en hommes ou en argent, lorsque celui-ci s'engage dans une guerre étrangère.

Ce sont ces obligations propres au vasselage, et en particulier celle de fidélité, qui ont amené certains auteurs à conclure qu'un Etat vassal ne pouvait essayer de rompre son lien par la force sans commettre un acte de guerre civile. Aucune des trois obligations énumérées ne peut cependant produire un tel effet juridique, parce qu'aucune d'entre elles n'a pour conséquence nécessaire de dépouiller le vassal de sa souveraineté, ou de paralyser chez lui le *jus belli*.

L'*hommage* rappelle l'origine de la souveraineté du vassal, déléguée par son suzerain, mais n'indique aucunement le degré de restriction apporté à cette souveraineté ni à l'indépendance du vassal. L'hommage ne produit, au point de vue du *jus belli*, aucun effet juridique.

L'*aide* ne présente pas une importance plus grande. Cette obligation est analogue à celle qu'entraîne un traité d'alliance défensive passé entre deux Etats, et on sait qu'un semblable traité n'a aucune influence sur les relations juridiques des deux alliés (1).

L'obligation de *fidélité* paraît mieux prêter à la discussion. Le vassal s'étant solennellement engagé à ne point tourner les armes contre son suzerain, et ayant reçu l'investiture de sa souveraineté sous cette condition expresse, on peut se demander si le fait d'enfreindre une telle obligation ne constitue pas une rébellion ; s'il n'est pas déchu, à

(1) Heilborn fait cependant de l'*aide* l'obligation essentielle et caractéristique du vassal (*Loc. cit.*)

raison de son ingratitude même, des droits à lui conférés par le suzerain ?

Cette application au droit public de la théorie de la condition résolutoire nous paraît erronée. La souveraineté d'un Etat, on s'en souvient, est une, indivisible, inaliénable, et ne peut disparaître qu'à la suite d'une *debellatio* ou d'une soumission de l'intéressé. Originellement l'Etat vassal tient sa souveraineté du suzerain, c'est exact. Mais il n'en jouit pas sous condition, car la souveraineté ne peut être conditionnelle sans cesser d'exister. Il ne peut donc en être dépouillé par la seule volonté du suzerain, et même, dans sa révolte, il conserve le degré de souveraineté dont il était investi et jouissait précédemment.

La promesse de fidélité entraîne donc pour le vassal une obligation *purement morale* : celle de ne pas attaquer son suzerain ; mais elle n'entraîne ni un démembrement de sa souveraineté, ni une abdication de son droit de guerre. Or, ce qui donne à la guerre le caractère civil, ce n'est point le fait qu'elle est injuste, moralement parlant ; c'est le fait qu'elle est entreprise par quelqu'un qui ne jouit pas du *jus belli*. L'allié qui se retourne contre son allié viole la foi jurée, ni plus ni moins que le vassal qui attaque son suzerain ; et cependant, quelque blâmable que soit sa conduite, il ne fait qu'user d'un droit qu'il n'a jamais abdiqué.

L'histoire confirme notre doctrine de ses exemples. La Roumanie manqua assurément au devoir de fidélité lorsqu'elle prit les armes, en 1877, contre sa suzeraine la Turquie. Et cependant, elle ne pouvait être qualifiée de rebelle ; elle jouissait du *jus belli*. Le plus ancien traité de soumission de la Valachie à l'Empire ottoman (1462), stipulait expressément pour le *Voïwode* (ou duc de Valachie),

le droit de paix et de guerre (1). Le traité postérieur de Bucharest, signé en 1812 entre la Porte et la Russie, confirmait ces privilèges de la Moldo-Valachie. Et lorsque le traité de Paris vint placer, en 1856, sous la garantie collective des grandes puissances, les provinces de Moldavie et de Valachie transformées en Etat de Roumanie, le sultan s'engagea à respecter l'indépendance de ce pays, et renonça à y entretenir des garnisons ou des forteresses (2).

La même remarque s'applique à la guerre turco-serbe de 1876, les dernières garnisons turques s'étant retirées de Serbie depuis 1867, et ce pays jouissant alors de toute son indépendance militaire.

Le devoir de fidélité est donc de nature purement morale. Ce n'est pas une obligation juridique ; et, pas plus que l'hommage ou l'aide, il ne peut suffire par lui-même à modifier le caractère juridique d'une guerre entre Etat vassal et suzerain.

26. — Ce n'est donc point dans les attributs de la vassalité en elle-même que se trouve ce *vinculum juris* dont la rupture violente constitue une guerre civile ; et c'est dans la mi-souveraineté pouvant résulter de la vassalité qu'il faut le chercher. Nous nous trouvons ainsi ramenés aux conclusions du chapitre précédent, car la situation d'Etat mi-souverain est sensiblement la même, qu'elle dérive d'un lien de protectorat ou d'un lien de vassalité. Elle comporte toujours l'exercice par un Etat d'une partie des droits souverains d'un autre. Lorsque l'Etat suzerain, au lieu d'accorder à son vassal une indépendance presque complète,

(1) V. Lawrence, I, 232.

(2) L'art. 26 du traité de Paris confère à ces principautés le droit d'avoir une milice nationale.

juge qu'il est préférable, dans leur intérêt commun, de le maintenir en tutelle et d'exercer une partie de ses droits internationaux, il se trouve assujetti aux mêmes obligations et investi des mêmes droits envers lui, que le protecteur vis-à-vis de son protégé. Comme le protecteur, il doit se charger des relations internationales, de l'envoi des ambassadeurs, de la conclusion des traités pour le compte de son vassal ; comme le protecteur, il encourt une responsabilité et est obligé, pour n'être pas écrasé par elle, de diriger une partie des services intérieurs de son pupille, de le priver de son droit de guerre, de faire la police chez lui. Si bien que c'est encore d'après l'étendue de cette immixtion dans la souveraineté du vassal que l'on peut juger de l'étendue des droits restant à ce dernier ; et que le critérium de l'occupation militaire et du désarmement de l'Etat mi-souverain est le plus sûr indice à considérer pour savoir si cet Etat jouit ou non du droit de guerre, si la lutte qu'il peut entreprendre contre son suzerain a le caractère international.

27. — Appliqué aux deux seuls Etats vassaux qui existent encore, l'Egypte et la Bulgarie (nous négligeons la République d'Andorre), ce critérium met en lumière la différence qui existe entre les deux espèces de vassalité que nous avons signalées plus haut.

L'Egypte est un Etat vassal et incontestablement mi-souverain. Elle dépend si étroitement de la Porte que celle-ci affecte de la considérer comme une simple province turque : prétention d'ailleurs fort exagérée, car si l'Egypte fut autrefois une province turque, la convention de Londres (conclue le 15 juillet 1840 entre l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie et la Turquie), lui

conféra indiscutablement la personnalité juridique et régla sa situation vis-à-vis de la Turquie.

Ce traité affirme la vassalité de l'Egypte, en disposant que le Khédivé gouvernera au nom du sultan; que les monnaies égyptiennes porteront l'image du sultan; que l'Egypte payera à la Turquie un tribut annuel.

Il attribue à la Porte l'exercice de tous les droits de majesté ou de souveraineté externe de l'Egypte. Toutes les relations extérieures du khédiviat ont lieu par l'intermédiaire du gouvernement turc; les traités passés par ce dernier sont obligatoires pour le khédivé. L'armée et la flotte égyptienne font partie des forces militaires turques. Il est d'ailleurs interdit au khédivé de mettre sur pied en temps de paix plus de 18.000 hommes de troupes, nécessaires pour la garde du pays. Enfin le kédive ne peut exercer certains attributs de la souveraineté interne (police des étrangers, nominations aux hauts grades, construction de vaisseaux, etc...) sans en référer au sultan.

L'Egypte est donc soumise à une tutelle extrêmement étroite. Elle n'est pas une simple province turque, puisqu'elle possède la personnalité internationale, mais elle n'a l'exercice d'aucun droit souverain. Au point de vue du droit de guerre en particulier, elle ne fait qu'un avec son suzerain, elle ne peut s'engager seule dans aucune guerre extérieure et à *fortiori* dans aucune guerre contre la Porte. L'Egypte n'ayant pas d'armée, une semblable guerre nécessiterait d'ailleurs soit un soulèvement de la masse populaire (sédition), soit une révolte du contingent égyptien de l'armée ottomane, refusant de recevoir les ordres de ses chefs. C'est assez dire qu'elle serait une guerre civile caractérisée.

La Bulgarie est également un Etat vassal de la Porte,

mais sans être pour cela un Etat mi-souverain. A la différence de l'Egypte, elle jouit d'une souveraineté presque complète et d'une indépendance assez considérable (1).

Ce fut le traité de Berlin (1878), revisant le traité de San Stephano, qui fit de la Bulgarie une principauté autonome, placée sous la suzeraineté du sultan. Ce fut lui qui établit en même temps l'étendue des droits de la Porte et fixa les devoirs de la principauté vassale.

Ces obligations sont extrêmement peu étendues et peuvent se ramener à trois principales :

I. La Bulgarie paye tribut à la Turquie et participe aux dettes de l'Empire Ottoman.

II. Le prince de Bulgarie, élu par la population, doit être confirmé par la Porte et approuvé par les Puissances. Il ne peut d'ailleurs appartenir à la dynastie d'aucun grand Etat européen.

III. Les traités de commerce et autres conventions conclues entre la Porte et les Puissances sont obligatoires en Bulgarie. Les traités nouveaux concernant la Bulgarie doivent être passés « du consentement des parties intéressées ».

La première de ces obligations, toute pécuniaire, est inhérente, nous le savons, à la vassalité. La seconde n'est qu'une mesure de contrôle international. Quant à la troisième, c'est une servitude du droit des gens imposée à la

(1) Rappelons ici que la question est très controversée. La plupart des auteurs sont d'avis que la Bulgarie est mi-souveraine du moment qu'elle est vassale. En ce sens : Calvo, *Op. cit.*, t. I, 4, § 74. — De Martens, *Traité*, etc... t. I, p. 336. — Heffter, *Op. cit.*, § 19. — Bluntschli, *Le droit int. cod.*, art. 76.

Contra, dans notre sens.

Pradier-Fodéré, *Op. cit.*, t. I, § 90. — Rolin-Jacquemyns, R. Gand, 1886. — Sirmagieff, *Les états non souverains* (Th. doct. Paris), p. 303. — Serkis, *La Roumélie et la Bulgarie* (Th. doct. Paris), p. 176.

Bulgarie, et qui paralyse dans une assez large mesure l'exercice de sa souveraineté externe, mais il est assez difficile de soutenir que c'est une atteinte portée à la jouissance, à l'existence même de cette souveraineté.

La Bulgarie jouit de sa pleine souveraineté interne ; elle a un pouvoir législatif indépendant, elle dirige seule ses affaires extérieures.

Au point de vue de la souveraineté externe, le droit de légation est exercé par la Porte, et le droit de traiter l'est généralement par un agent bulgare assisté d'un agent turc. C'est ce qui constitue la restriction dont nous parlions plus haut. Mais le troisième attribut souverain, le droit de guerre appartient en propre à la Bulgarie et à elle seule. Le traité de Berlin lui-même l'autorise à entretenir une armée nationale. Elle a un drapeau distinct de celui de la Turquie ; elle recrute, entretient et commande seule ses troupes.

Cette indépendance militaire est le signe certain que la Bulgarie possède dans son intégrité le « droit d'action international », et qu'elle peut entreprendre une guerre étrangère sans avoir à demander à la Turquie son consentement. Il en résulte nécessairement comme conséquence qu'elle pourrait tourner ses armes contre la Turquie elle-même sans outrepasser ses droits de majesté, et que cette guerre aurait le caractère international.

B) L'Etat colonial.

28. — Si nous envisagions exclusivement l'hypothèse d'une colonie française se soulevant contre sa métropole, aucun problème juridique ne se poserait à nous sur le caractère de cette guerre. La France, on le sait, n'emploie que deux procédés d'expansion coloniale : d'une part, le

protectorat proprement dit, laissant au nouveau pays conquis le caractère d'Etat mi-souverain; de l'autre, l'annexion complète, qui en fait une simple province trans-océanienne de l'Etat français. C'est à ce dernier type qu'on réserve plus particulièrement le nom de *colonie*.

La colonie ainsi comprise ne possède ni souveraineté, ni personnalité quelconques. Ses représentants se joignent, dans les Assemblées législatives, à tous les autres représentants de la Nation. Elle est gouvernée par le pouvoir exécutif central, soit médiatement par l'intermédiaire d'un gouverneur, soit immédiatement par le système du *rattachement*. Bref, la colonie est vis-à-vis de l'Etat dans la même situation qu'un département français quelconque, et il n'y a pas besoin de dire ce que serait une tentative de soulèvement de sa part.

Mais ce système, qui reflète le goût de l'esprit français pour les situations nettement définies, les catégories tranchées, et surtout pour la centralisation et l'uniformité, n'est pas suivi par toutes les nations. Le peuple le plus colonisateur du monde, le peuple anglais, en emploie au contraire un diamétralement opposé. Incapable d'assimiler ses immenses colonies, dont le territoire est soixante-treize fois plus étendu que le sien, plus soucieuse de trouver en elles de vastes débouchés commerciaux que de préciser et fixer les liens de droit qui peuvent les unir à elle, l'Angleterre met la plus extrême variété dans ses types d'organisation coloniale. Depuis l'assimilation presque complète jusqu'à l'indépendance politique la plus grande possible, toutes les nuances intermédiaires y sont représentées (1).

(1) La politique coloniale anglaise consiste à nuancer l'indépendance des autorités locales dans ces pays depuis la souveraineté

Au début de la colonisation, le lien de dépendance est généralement établi aussi serré que possible, puis la mère patrie le relâche peu à peu à mesure que se développe la personnalité ethnique et politique de la nouvelle colonie qui évolue vers la forme d'Etat. L'indépendance politique lui est accordée du jour où elle peut se suffire à elle-même, et la colonie devient alors un Etat véritable, bien que non souverain, rattaché à la Métropole par un lien analogue à la vassalité : c'est l'*Etat colonial*. L'évolution s'opère lentement, sans secousses, par une série de concessions de la Métropole ; elle suit les progrès économiques de la colonie, de manière à ce que celle-ci soit soutenue et non entravée par son lien. Quant au caractère juridique de ces différents stades, personne ne s'inquiète de les analyser et de les classer.

C'est ainsi, par exemple, que les anciennes colonies anglaises du Canada et de l'Australie sont devenues les Etats coloniaux du *Dominion of Canada* et de la *Fédération australasienne*. Cette situation remarquable mérite de nous arrêter un instant, car la guerre entre un semblable Etat et sa Métropole différerait totalement par son caractère d'une simple révolte coloniale.

29. — Les colonies anglaises, comme chacun le sait, se classent en trois grandes catégories dénommées respectivement : *colonies de la Couronne* ; *colonies à institutions représentatives* et *colonies à parlement et à gouvernement responsables* : trois stades dans l'évolution de la colonie vers l'indépendance complète. Les premières sont rattachées directement à la Métropole et administrées complètement

presque complète jusqu'à l'absorption et à l'anéantissement presque absolu. — (Despagne, *Essai sur les protectorats*, p. 140.)

par elle : c'est le cas de l'Inde, Ceylan, la Jamaïque, le Honduras, la Trinité, etc... (1).

Les secondes possèdent un pouvoir législatif plus ou moins étendu ; elles ont des parlements locaux élus, au moins en partie, et chargés de voter le budget. Mais la Couronne retient le pouvoir exécutif et nomme les fonctionnaires chargés de gouverner la colonie. Malte, le Natal, la Guyane, Chypre, les Bermudes, etc... rentrent dans cette catégorie.

Les colonies du troisième groupe enfin jouissent du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif dans leur intégralité, sous réserve du droit de veto de la Couronne. Elles ont un parlement et un gouvernement libres et par suite responsables. Elles subviennent à leurs besoins par leurs seules ressources et établissent librement leur budget. Elles possèdent généralement une milice spéciale chargée de les défendre contre les agressions étrangères. En un mot, ces colonies possèdent une personnalité politique entièrement distincte de celle du Royaume-Uni. Ce sont des *Etats*, en vertu de la définition même du mot Etat (2). Deux liens toutefois les rattachent à la mère patrie : d'une part, le gouverneur de la colonie est nommé par la Couronne ; de l'autre, la Constitution de l'Etat colonial est rédigée ou au moins ap-

(1) L'Inde est généralement classée parmi les colonies de la Couronne, mais il est cependant plus exact de considérer ces possessions comme formant un empire particulier. Cf. Chailley-Bert, « Les protectorats de l'Inde Britannique » (*Annales des sciences politiques*, 1899, pp. 149 et 346).

(2) Les quatre éléments constitutifs de l'Etat sont en effet :

1° Une population.

2° Un territoire.

3° Un gouvernement propre.

4° Une certaine indépendance politique.

prouvée par la Métropole. Nous reconnaissons à ce signe que l'Etat colonial n'est pas souverain, car la souveraineté est le droit pour un Etat de fixer sa propre compétence. L'Etat contraint d'accepter une constitution toute faite voit au contraire sa compétence fixée ou limitée par une puissance supérieure.

L'Etat colonial est donc ou un Etat non-souverain ou un Etat mi-souverain. Si nous examinons les Constitutions des quatre Etats coloniaux placés sous la suzeraineté de l'Angleterre : le Dominion, Terre-Neuve, le Cap, la Fédération d'Australasie, nous arriverons à cette conclusion qu'ils sont non souverains en droit, mais tendent en fait à devenir mi-souverains et à prendre la forme d'Etats vassaux (1).

Deux de ces quatre Etats ont adopté la forme fédérative ; le Dominion depuis le 29 mars 1867 et l'Australasie depuis le 1^{er} janvier 1901. Ils possèdent l'un et l'autre une véritable Constitution réglant minutieusement les attributions du pouvoir fédéral et des Etats fédérés. Or, nulle part, ni dans l'énumération des droits attribués au pouvoir central,

(1) Sur l'Etat colonial, voyez principalement :

Rolin-Jacquemyns, *Mouvement vers une Constitution fédérale de l'Empire Britannique*, R. Gand, 1892, p. 113. — Despagne, *Les difficultés internationales venant de la Constitution de certains pays*, R. D. I. P., 1893, p. 196. — Boutmy, « l'Empire Britannique », *Annales des sciences politiques*, 1899, p. 537. — Le Clercq, « Les projets d'union douanière pan-Britannique » (*Annales sciences polit.*, 1899, p. 487). — Lavisce et Rambaud, *Histoire générale*, t. XII, p. 100. — Le Fur, *Op. cit.*, pour la Constitution du Dominion et le projet de Constitution de l'Australie. — *Lettres d'Australie* dans l'*Economiste français* de 1899 à 1902. — Butterworth, « The Australian Constitution » (*The Quaterly Review*, 1901, p. 381). — Festy, « Le développement politique du Canada » (*Ann. sc. pol.*, 1899, p. 668). — Moore, *La Constitution fédérale Australienne*, R. D. P., 1899, I, p. 264.

ni dans l'énumération des droits attribués aux provinces, on ne rencontre les « droits de majesté » proprement dits : droit de paix et de guerre, droit de légation actif et passif, droit de conclure des traités. La souveraineté avec tous ses attributs est donc retenue par la Métropole. Ses colonies sont des Etats non souverains (1), et l'Empire Britannique tout entier ne forme qu'une seule personne internationale aux regards des Puissances étrangères.

Si nous nous en tenions à ces principes, nous devrions donc conclure qu'une guerre entre l'Etat colonial et sa Métropole serait nécessairement une guerre civile.

La conclusion est beaucoup moins certaine si l'on étudie bien en fait le degré d'indépendance dont jouissent les Etats coloniaux.

Et d'abord les droits supérieurs de la Métropole tendent à devenir plus théoriques que pratiques. Le gouverneur possède un droit de veto, mais la tradition est de ne pas l'exercer. Le gouvernement métropolitain s'est réservé le contrôle supérieur de l'administration coloniale, mais il a pris l'habitude de ne pas la contrarier. En 1872, il a refusé de modifier la Constitution de Victoria. En 1878, il a rappelé un gouverneur qui voulait imposer un ministre au parlement de Québec (2). Les Constitutions fédérales du Canada et de l'Australie ont été rédigées et adoptées par ces Etats eux-mêmes et l'Angleterre s'est bornée à donner son approbation, ne conservant plus sur eux qu'un droit de contrôle presque théorique. Les hommes d'Etat anglais considèrent d'ailleurs l'évolution de leurs colonies vers la

(1) Les colonies sont donc, en droit, placées envers leur Métropole à peu près dans la même situation que les Etats fédérés devant le pouvoir fédéral.

(2) Lavisso et Rambaud, *Op. cit.*, p. 100.

complète souveraineté comme un fait parfaitement naturel et ne cherchent à l'entraver d'aucune manière. Un parti nombreux en Angleterre s'occupe même de préparer un gigantesque projet d'union fédérative destiné à relier ensemble les différentes parties de l'Empire Britannique, lorsqu'elles formeront toutes des Etats libres.

Les colonies de leur côté, quoique très *loyalistes* et très attachées à leur Métropole, se montrent fort jalouses de leur indépendance et fort désireuses d'exercer les prérogatives de la souveraineté. Ne vit-on pas récemment, en 1891, le Parlement de Terre-Neuve refuser de se considérer comme lié par un arbitrage que la Grande-Bretagne avait formellement accepté, et qui avait pour objet de mettre fin aux difficultés pendantes entre elle et la France? L'Angleterre a cédé devant les prétentions des Terre-Neuviens, et c'était là une concession fort grave. Elle équivalait à reconnaître en droit que l'Etat de Terre-Neuve avait une personnalité internationale distincte de la Grande-Bretagne, puisqu'il n'était pas lié par les traités internationaux que celle-ci avait passés (1). C'était reconnaître à Terre-Neuve le droit de fixer sa propre compétence et admettre qu'il possédât une certaine souveraineté.

Le Dominion et l'Australie ont le droit d'établir librement les tarifs douaniers qui leur plaisent, et y assujettissent aussi bien les importations de la Métropole que celles de l'étranger. C'est un autre indice de l'existence d'une personnalité internationale et un acheminement vers le droit de traiter.

Mais ce droit même ne leur est pas refusé; le Canada a passé un traité de commerce avec la France le 6 fé-

(1) Cf. R. D. I. P., 1893, *loc. cit.*

vrier 1893(1). Cette même colonie a accédé individuellement à l'Union postale universelle qui est une institution internationale, et envoie dans les Congrès postaux des représentants distincts de ceux de l'Angleterre. Enfin l'Angleterre n'a signé les conventions internationales relatives à la propriété littéraire et artistique qu'en réservant à certaines de ses colonies, dont le Canada, la faculté de les dénoncer individuellement.

Tous ces faits sont l'indice certain d'une personnalité internationale et d'une souveraineté naissantes.

Au point de vue militaire, les mêmes remarques s'imposent. L'Angleterre se réserve le droit de paix et de guerre ; ses colonies doivent être solidaires d'elle-même dans les guerres qu'elle engage, et lui envoyer des contingents (toutes les colonies anglaises s'acquittèrent d'ailleurs de cette obligation avec beaucoup d'empressement pendant la guerre du Transvaal). En retour, elle se réserve la défense de ces colonies en cas d'agression extérieure.

Mais en fait l'Angleterre s'efforce de mettre de plus en plus ses colonies en état de se défendre elles-mêmes, et l'indépendance militaire de ces dernières va sans cesse croissant.

Au Canada, les dernières troupes anglaises ont été retirées en 1865. Depuis 1884 cette colonie possède une armée permanente, assez faible il est vrai (1.200 hommes), mais renforcée d'une milice de 700.000 hommes et accompagnée d'une flotte d'une dizaine de bâtiments.

En Australasie il n'y a plus un seul soldat anglais, et les colonies fédérées pourraient aisément mettre sur pied de

(1) L'Australie possède comme le Canada, depuis 1901, le droit de traiter directement en matière commerciale avec les Etats étrangers.

guerre une trentaine de mille hommes, tout en armant une flotte comprenant des cuirassés, des croiseurs, des canonnières et des torpilleurs.

En présence d'une pareille organisation il est difficile de soutenir que l'Angleterre seule possède le droit de paix et de guerre et que ses colonies n'ont pas le *jus belli*.

Même au cas d'agression extérieure, il est interdit de se défendre à une province d'Etat unitaire, à un Etat fédéré, à un Etat protégé, parce que ces collectivités juridiques ne possèdent pas le droit de guerre. Le soin de leur défense est assumé par l'Etat unitaire, ou l'Etat fédéral, ou l'Etat protecteur, dont ils sont, à ce point de vue, partie intégrante. En serait-il de même pour le Dominion ou pour l'Australasie ? Point. Il est certain que l'Angleterre laisserait la colonie attaquée se défendre elle-même, et se bornerait à venir à son secours, à la manière d'un allié.

Nous devons nous souvenir d'ailleurs que la possession par un Etat d'une armée indépendante est toujours le signe que cet Etat possède un droit de guerre au moins embryonnaire.

Que conclure de toutes ces remarques ? Nous devons conclure que les Etats coloniaux dépendant de l'Angleterre ne sont pas seulement doués d'une personnalité politique, mais encore d'une personnalité internationale naissante. Ce ne sont pas des Etats non-souverains, ce sont de véritables Etats mi-souverains ; et quelque embryonnaire que soit leur souveraineté, elle tend de jour en jour à se développer davantage.

Si nous remarquons maintenant que ces Etats évoluent de la non-souveraineté vers la souveraineté ; que leur souveraineté est concédée ou déléguée par la Métropole ; et qu'ils l'exercent sous le contrôle de cette dernière, un mot

suffira pour caractériser leur situation juridique : ce sont des Etats vassaux. L'Etat colonial n'est pas autre chose que la forme moderne, rajeunie, de l'Etat vassal, mais conservant tous ses caractères anciens. Il n'est pas difficile de retrouver sous d'autres noms, parmi les obligations de l'Etat colonial, l'*hommage*, l'*aide* et la *fidélité*.

Que dire du caractère d'une guerre qui surviendrait entre un Etat colonial et sa Métropole ? L'élasticité et le flottement du lien qui rattache les deux Etats, l'imprécision des attributs souverains réservés à l'un et concédés à l'autre, rendent la réponse extrêmement difficile en une matière aussi contingente.

En droit pur, la thèse de la guerre civile paraît devoir l'emporter, la Métropole n'ayant pas officiellement conféré à son vassal le droit de guerre. Tout au plus pourrait-on admettre que la guerre devrait nécessairement être précédée d'une reconnaissance de belligérance, à raison de la qualité des combattants, et prendre le caractère de « guerre civile du droit des gens ». Mais en fait comment discerner une semblable lutte d'une guerre internationale ? Si l'événement — fort improbable — d'une guerre entre l'Angleterre et le Dominion ou l'Australie venait à se réaliser, qui pourrait empêcher ces formidables adversaires de proclamer leur indépendance dès le commencement des hostilités et de la maintenir par la force ? L'exemple des Etats-Unis doit nous éclairer. Les colonies anglaises de l'Amérique du Nord étaient bien loin de posséder les libertés et l'indépendance des Etats coloniaux modernes lorsqu'elles ont entrepris la guerre d'Indépendance : Cette guerre a cependant pris très rapidement le caractère international.

La conclusion est donc que la discussion sur le caractère d'une guerre entre Etat colonial et Métropole est plus

théorique que pratique, et que la solution de fait ne confirmerait pas nécessairement la solution de droit.

30. — Les difficultés soulevées par l'Etat colonial ne se posent pas pour les colonies proprement dites (colonies annexées du système français ; colonies de la Couronne et colonies à institutions représentatives du système anglais). Ces organismes politiques ne présentent aucune trace de souveraineté, ni interne, ni externe (1) ; elles n'ont même pas d'individualité politique distincte de celle de la Métropole, et sont en somme de simples provinces de celle-ci, provinces plus ou moins décentralisées, dotées d'une organisation plus ou moins libérale.

Au point de vue des principes, il n'y a donc pas de différence à établir entre la révolte d'une colonie et l'insurrection d'une province dans un Etat unitaire. Ce sont deux types de guerre civile absolument analogues. Mais il est intéressant de noter les différences de fait qui les séparent.

A défaut de personnalité juridique, la colonie possède toujours une personnalité géographique, ethnique et administrative très forte, que la province ne possède pas. Née loin de la Métropole, vivant sous un autre climat, peuplée par une race qui n'est ni la race métropolitaine ni la race indigène, mais résulte de la fusion des deux ; ayant des ressources et des besoins différents de ceux de la mère patrie, placée dans d'autres conditions d'évolution, la colonie n'est jamais fondue dans l'Etat autrement que par une fiction administrative. Plus sa civilisation se développe, plus elle vit d'une vie propre, plus elle s'affirme comme une person-

(1) Exception faite cependant pour les colonies à institutions représentatives qui possèdent une certaine souveraineté interne déléguée par la Métropole.

nalité nouvelle et tend à se détacher de sa Métropole « ainsi, qu'un fruit mûr se détache de l'arbre », suivant le mot de Turgot.

L'habileté de la politique coloniale anglaise actuelle consiste précisément à laisser ce mouvement d'évolution s'opérer librement au lieu de chercher à le comprimer. Mais si l'Angleterre l'a adoptée, c'est qu'une grande leçon lui avait été donnée par la guerre d'Indépendance américaine.

La marche d'une colonie vers l'indépendance est un fait naturel et inévitable. Sa révolte contre le Métropole, si celle-ci cherche à empêcher cette marche, est une conséquence fatale. Aussi cette révolte a-t-elle un caractère tout différent des guerres civiles déchainées dans le sein d'un Etat unitaire, motivées en général par les seules passions politiques.

Le caractère essentiel à retenir, c'est l'extrême facilité avec laquelle ces révoltes coloniales, commencées nécessairement comme des guerres civiles, se transforment en guerres publiques. C'est qu'en effet la colonie est merveilleusement organisée pour la guerre : il suffit qu'elle refuse d'obéir à la Métropole et se déclare indépendante pour former aussitôt un organisme politique complet, doué d'un gouvernement, d'une administration, d'un appareil judiciaire, d'une armée, et réunissant déjà en lui tous les éléments de fait d'un Etat. Aussi la guerre d'indépendance coloniale se termine-t-elle bien souvent par la reconnaissance de la colonie comme Etat souverain. Commencée comme guerre civile, la lutte se termine comme guerre internationale.

La guerre d'Indépendance américaine offrit le spectacle d'une semblable transformation. Dès le début des hosti-

lités, l'Angleterre vit la situation si menaçante pour elle, ses adversaires si formidablement organisés, que tout en les qualifiant de rebelles, elle n'osa pas les traiter en conséquence. Elle reconnut les Américains révoltés comme belligérants, leur fit application des lois de la guerre et n'assimila pas leurs corsaires à des pirates.

Avant même que les colons américains aient déclaré leur indépendance (1776), la France et l'Espagne leur avaient ouvert leurs ports et les considéraient non seulement comme des belligérants, mais comme les citoyens d'un Etat libre. Tous les autres Etats d'Europe manifestaient d'ailleurs les mêmes sentiments amicaux, à l'exception du Portugal que retenait l'influence de l'Angleterre.

Après la défaite des Anglais à Saratoga, la France et l'Espagne ne se contentèrent plus d'encourager en cachette les insurgés américains ; elles s'allièrent publiquement avec les *Etats-Unis d'Amérique*. Enfin le traité de Versailles vint, en 1783, proclamer l'existence, l'indépendance et la souveraineté de ce nouvel Etat. Cette guerre, commencée comme une simple insurrection ; continuée comme une guerre civile du droit des gens, — avec reconnaissance de belligérance par l'Angleterre et les Puissances, et application du *jus belli*, — aboutit donc à la reconnaissance d'un Etat nouveau et termina son évolution en prenant le caractère d'une guerre publique, d'Etat à Etat.

Le même phénomène se produisit pour les colonies espagnoles d'Amérique, avec cette différence toutefois que l'Espagne mit moins de bonne grâce que l'Angleterre à reconnaître la souveraineté des nouveaux Etats. De 1809 à 1826, toutes ces colonies secouèrent le joug et luttèrent contre la Métropole pour leur indépendance. Successive-

ment la Confédération des provinces du Rio de la Plata, le Chili, la Colombie, le Mexique, le Guatemala, le Pérou et la Bolivie s'érigèrent en Etats libres.

L'Espagne s'obstina longtemps à ne pas reconnaître l'indépendance de l'Amérique latine. Pendant la durée des hostilités, elle se prévalut trop souvent du caractère civil de la guerre pour fouler aux pieds le droit des gens et pour déployer dans la répression une cruauté digne d'un autre âge.

Les Puissances européennes firent au contraire tous leurs efforts pour donner aux hostilités un caractère plus régulier, et assimiler la guerre, comme il convenait, à une guerre internationale.

Les Etats-Unis furent les premiers à reconnaître aux provinces révoltées les droits belligérants. Ils refusèrent d'exclure des ports américains les navires insurgés, ainsi que le demandait l'Espagne (1). Sous prétexte d'empêcher toute intervention dans la guerre qui se déroulait, ils arrivèrent à intervenir eux-mêmes et à s'efforcer de paralyser les efforts de l'Espagne (2). Ils se hâtèrent enfin de reconnaître l'indépendance des nouveaux Etats avant même la fin de la guerre.

L'Angleterre, pareillement, envoyait dès 1823 des consuls au Mexique, dans la Colombie, au Pérou, au Chili, à Buenos-Ayres. Les autres Puissances firent de même. Malgré ses efforts, l'Espagne était dépossédée de l'Amérique. Cette longue suite d'insurrections sanglantes aboutissait à la naissance d'Etats nouveaux, et se terminait en forme de guerre internationale.

(1) V. Lawrence, t. I, p. 179 sqq.

(2) V. *infra* (3^e partie, ch. 1), ce qui est dit de la *doctrine de Monroe*.

Ces deux exemples suffisent à démontrer que les insurrections coloniales forment encore une catégorie spéciale de guerres civiles, ayant des caractères distinctifs et ne pouvant pas se confondre avec les révolutions internes des Etats unitaires.

31. — Nous devons en terminant signaler un procédé d'expansion coloniale d'origine assez ancienne, que la France a abandonné complètement, tandis que l'Angleterre en tirait, au xix^e siècle, un merveilleux parti : il s'agit des *compagnies de colonisation à concession ou à charte*, vastes organisations privées qui jouissent de droits publics et permettent à l'Etat d'acquérir sans dangers ni fatigues d'importants domaines coloniaux.

La Compagnie à charte est à la fois un organisme commercial et un organisme politique. C'est un organisme commercial en ce sens qu'elle est constituée en société par actions, et se donne pour but d'ouvrir des comptoirs dans une région encore inexplorée, d'y importer les produits européens, d'exploiter les richesses naturelles locales pour en faire le commerce. C'est en même temps un organisme politique, parce qu'elle a obtenu de son gouvernement une *charte* ou délégation de souveraineté. La Compagnie à charte jouit du droit de faire la guerre, du droit de conclure des traités avec les chefs indigènes, du droit d'acquérir des territoires. Elle possède une armée et administre la justice. Elle agit pour le compte de l'Etat qui lui a conféré sa charte sans lui occasionner aucune difficulté, puisqu'elle opère sous sa propre responsabilité et peut à tout instant être désavouée. Mais une fois l'œuvre de conquête et de colonisation achevée par la Compagnie, le Métropole n'a plus qu'à faire un choix parmi ses possessions, et à racheter les

droits souverains de celle-ci sur les territoires qu'elle entend conserver définitivement à titre de colonies.

Le mouvement colonial anglais au xix^e siècle a été puissamment secondé par quatre grandes Compagnies à chartes : la *British North Borneo Company* (1881) ; la *Royal Niger Company* (1886) ; l'*Imperial British East African Company* ; et la *South African Company* (1889), dirigée par le Dr Jameson, dont l'activité excessive allait devenir un des facteurs de la guerre du Transvaal.

La Compagnie du Niger, pour ne parler que de celle-là, a fonctionné pendant treize ans. En cet espace de temps, elle a assuré à la Grande-Bretagne la possession d'un empire s'étendant du bas Niger au lac Tchad (*Nigeria*), deux fois vaste comme la France, peuplé de 25 à 30 millions d'habitants et comprenant les parties les plus riches et les plus civilisées de l'Afrique tropicale (1). L'Angleterre lui a alors retiré sa charte, pour administrer directement les territoires conquis, faisant ainsi disparaître l'organisme politique et ne laissant subsister que l'organisme commercial de la Compagnie.

Etant donné les droits réguliers concédés aux Compagnies à chartes, on peut se demander quel caractère présenterait la révolte d'une semblable Compagnie contre sa Métropole ? Il n'est pas impossible de supposer qu'une Compagnie de colonisation trouve avantage à exploiter elle-même les territoires qu'elle a acquis, se sente une force suffisante pour les défendre, et prétende s'ériger en Etat indépendant. Cette aspiration d'une association purement privée aux droits

(1) Cf. Pierre Leroy-Beaulieu, « Une grande compagnie à charte au xix^e siècle » (*Economiste français*, juillet 1899, p. 84).

publics les plus étendus poserait un problème juridique des plus intéressants. Evidemment, il ne saurait être question de guerre internationale entre la Compagnie et l'Etat dont elle relève. Mais la question qui se poserait serait la suivante : la Compagnie à charte aurait-elle la capacité suffisante pour former une communauté belligérante et engager une guerre civile proprement dite ? Ou bien son insubordination n'aurait-elle d'autre caractère que la révolte d'un certain nombre de citoyens contre leur gouvernement ?

Il est évident que la Compagnie à charte ne possède aucune souveraineté propre ; elle n'a que des droits délégués, agit et acquiert pour le compte de la Métropole, à la façon de nos missions officielles d'explorateurs. Pendant toute la durée de la charte, la Métropole se réserve une sorte de droit résolutoire ; elle accepte ou refuse les acquisitions faites pour elle ; mais l'acquisition en est toujours faite *pour elle*. La Compagnie n'est qu'un paravent, et la preuve en est que du jour du retrait de la charte, les territoires non acquis par la Métropole peuvent tomber sous une autre souveraineté ou même redevenir *res nullius* (en droit public, bien entendu, et non en droit privé).

La révolte de la Compagnie ayant pour effet certain de provoquer la résolution de son mandat, la Compagnie révoltée perd nécessairement ses droits souverains, et devient une simple réunion de citoyens en rébellion contre le gouvernement.

Tel est le droit. En fait, il n'est pas impossible que ce groupe d'individus s'organisent en forme d'Etat, et exercent sur le territoire où ils sont une autorité *de facto*, autorité usurpée au détriment de leur souverain légitime. Il peuvent alors, si leur force le leur permet, former un *gouvernement*

de fait, s'ériger en communauté belligérante, et engager une guerre civile régulière. Mais ceci, bien entendu, est une simple possibilité, et ils commenceront toujours nécessairement, au début de leur révolte, par avoir le caractère de simples *sujets rebelles*.

CHAPITRE VII

Des causes de la guerre civile.

- 32. Classification des guerres civiles d'après leurs causes.
- 33. α. Guerres civiles sociales.
- 34. β. Guerres civiles politiques.
- 35. γ. Guerres civiles religieuses.
- 36. δ. Guerres de races. — ε. Guerres d'indépendance.
- 37. La guerre civile devant la morale.

32. — La forme politique de l'Etat dans lequel éclate une guerre civile contribue puissamment à déterminer les caractères de celle-ci, nous l'avons vu. Si l'on étudie la guerre civile au point de vue purement juridique, s'inquiétant uniquement des problèmes de droit des gens soulevés par elle, la classification à suivre s'impose donc. C'est évidemment celle qui s'appuie sur ces différences de formes politiques, et distingue entre les guerres civiles suivant qu'elles naissent dans un Etat simple ou dans un Etat composé, dans un Etat souverain ou dans un Etat mi-souverain.

Il n'en est plus de même lorsqu'on considère la guerre civile comme un fait social, et qu'on l'étudie au point de vue de la politique et de la morale. Les différences observées entre l'un et l'autre type découlent alors d'une source différente, et la classification de ces guerres s'opère tout naturellement d'après leurs *causes*. Il est évident que,

toutes choses égales d'ailleurs, une guerre d'indépendance n'aura jamais la même physionomie qu'une guerre de religion.

Nous disons que ces guerres se classent d'après leurs *causes*. Par là nous entendons les raisons déterminantes qui entraînent la volonté des auteurs de la guerre, et non pas ces premiers actes agressifs que les deux adversaires se reprochent si amèrement ou dont ils s'autorisent pour se massacrer ; ni davantage les prétextes dont les agresseurs couvrent leurs véritables desseins (1). Il est cependant à remarquer que l'emploi de prétextes fallacieux est beaucoup plus rare dans les guerres civiles que dans les guerres internationales : alors que l'homme d'Etat imagine de savants mensonges pour dissimuler à l'opinion publique la conquête brutale qu'il médite, l'insurgé prend les armes en disant franchement ce qu'il veut.

Quelques auteurs ont indiqué plus ou moins nettement ces différences de causes dans les guerres civiles. Calvo fait une division de ce genre en distinguant :

1° Les *guerres d'indépendance*, luttes armées qu'entreprend une nation pour s'affranchir du joug d'une autre (guerre d'Indépendance des Etats-Unis, — guerre de l'Amérique latine contre l'Espagne, — guerre Austro-Hongroise).

(1) « ... De pareilles erreurs sont bonnes pour les hommes qui ne saisissent pas la différence qui existe entre les mots *commencement* (ἀρχή), *causes* (αἰτίαι) et *prétextes* (προφάσεις) ; qui ne voient pas que la *cause* et le *prétexte* sont antérieurs au *commencement*, qui n'arrive qu'en troisième lieu. Qu'est-ce que le commencement ? Le premier acte, le premier effet de la résolution, tandis que la *cause* précède le jugement et la décision. Par *causes* j'entends les pensées, les raisonnements, les dispositions de l'esprit qui portent l'homme à juger et à prendre une détermination (Polybe, *Histoire générale*. Trad. Bouchot, Ed. Delahays, 1847, t. I, p. 182).

2° Les guerres *révolutionnaires*, provoquées par les insurrections et révolutions des peuples, qui, selon lui, se confondent le plus souvent avec le groupe précédent.

3° Les guerres *religieuses et politiques*, dont il donne pour exemple les guerres de religion, la guerre de Vendée, les guerres carlistes et celle de dom Miguel.

4° Les guerres *civiles (stricto sensu)*, qui surviennent entre concitoyens du même Etat (ce que nous avons appelé guerre civile dans un Etat unitaire), telles que les guerres carlistes, celle de dom Miguel, la Commune (1).

Cette classification a le défaut d'être passablement confuse. Nous en dirons autant de celle de Halleck qui, d'ailleurs, lui ressemble beaucoup (guerres d'insurrection, guerres de révolution, guerres d'indépendance, guerres civiles) (2). De Martens distingue le cas où une nation refuse obéissance à la personne de son chef en le déclarant déchu du droit de gouverner, comme firent les Pays-Bas en 1581 et l'Angleterre en 1688 (exclusion de Jacques II), et le cas où des provinces sujettes se déclarent souveraines (Portugal en 1644, Etats-Unis en 1776, Provinces belges en 1790), division exacte, mais bien incomplète (3).

On ne peut assurément songer à classer d'une manière précise, « ne varietur », les causes si complexes et si contingentes qui provoquent les guerres civiles ; mais on peut au moins dégager de l'observation des événements historiques les mobiles généraux qui se manifestent le plus

(1) Calvo, *Op. cit.*, t. IV, p. 20.

(2) Halleck's, *International law*, 3^e édition, vol. I, p. 503.

(3) Pradier-Fodéré dans une classification générale de toutes les guerres distingue : les guerres de conquête, d'équilibre, les *guerres religieuses*, les *guerres politiques*, les guerres de commerce, les *guerres d'indépendance*, les guerres d'intervention, de revanche et d'extermination (Pradier-Fodéré, *Op. cit.*, t. VI, § 2662, p. 560).

souvent, et les ramener à cinq principaux. Ce sont : α) le désir de réformes sociales ; β) la passion politique ; γ) la passion religieuse ; δ) la haine de deux races ; ε) le besoin d'émancipation d'un peuple.

33. α. Guerres sociales. — Une guerre peut éclater entre concitoyens lorsqu'une partie d'entre eux reste attachée à l'ordre de chose existant, et qu'une autre partie rêve de modifier ou de transformer les institutions fondamentales de la société de l'époque. Tout état social comporte nécessairement des avantages et des inconvénients, des privilèges et des injustices, et le jeu des intérêts privés divise fatalement les citoyens en deux classes : ceux qui jouissent des privilèges et apprécient les avantages du *statu quo*, d'une part ; de l'autre ceux qui sentent les inconvénients et souffrent des injustices. Les premiers sont naturellement conservateurs, les seconds instinctivement révolutionnaires.

L'avènement d'un état social nouveau a pour but de rapprocher autant que possible les deux extrêmes, de rétablir l'équilibre dans la société en avançant d'un pas vers l'idéal de justice. Mais cet équilibre ne peut être que momentané, car un état social qui convient à une certaine époque et à un certain peuple ne peut plus convenir et s'adapter aux besoins nouveaux d'une époque postérieure et d'un peuple plus évolué. A mesure que les sociétés vieillissent le déséquilibre reparaît graduellement ; elles sont alors obligées pour le corriger de rejeter encore une fois leur forme sociale surannée pour en reprendre une nouvelle, mieux adaptée à leurs besoins.

L'histoire nous montre les formes théocratiques anciennes renversées et supplantées par l'aristocratie militaire ; les formes aristocratiques renversées et supplantées par la

bourgeoisie ; cette dernière enfin attaquée par la démocratie.

Ces grandes transformations sociales ne s'opèrent pas sans secousses. Si les novateurs sont en minorité, une tentative violente de leur part pourra provoquer leur massacre, la parti au pouvoir étant fortement effrayé par la perspective du projet qu'ils méditent et préférant user de tous les moyens de répression plutôt que de le voir se réaliser. S'ils sont assez forts pour se défendre, il y aura guerre civile. S'ils sont enfin en majorité, la réforme s'accomplira sans guerre proprement dite, mais au milieu d'une de ces convulsions profondes qu'on nomme des révolutions.

De tels bouleversements sont rares dans la vie des peuples. L'histoire démontre d'ailleurs que les causes sociales provoquent des révolutions bien plutôt que des guerres civiles. 1789 fut un type de refonte sociale violente, et fit assurément couler beaucoup de sang, mais ce ne fut pas une guerre civile.

Plus près de nous cependant se place une insurrection courte et sanglante qui paraît avoir puisé son origine dans les questions sociales. Nous voulons parler de la Commune de Paris.

Il est extrêmement difficile de connaître les causes vraies de la Commune, et le but poursuivi par les fédérés. L'Histoire n'a pas fait encore de lumière sur la question et on n'a guère d'autres documents que les pamphlets des panégyristes ou des adversaires du mouvement communaliste (1).

(1) Voir, *Dans le sens communaliste* :

Arnould, *Histoire populaire et parlementaire de la Commune*. — Lissagaray, *Histoire de la Commune*. — Lucipia, *Art. Commune* dans la « Grande Encyclopédie » (t. XII).

En sens inverse : M. du Camp, *Les convulsions de Paris*. — Morin, *Lois relatives à la guerre (passim)*.

Le fait initial, la *cause première* eut un caractère purement politique : ce furent les élections du 8 février 1871, amenant une majorité royaliste dans l'Assemblée nationale, qui servirent de prétexte à l'insurrection. Craignant une restauration monarchique, les républicains avancés firent un petit coup d'Etat pour la prévenir, et le « Conseil de la Commune de Paris », se joignant au « Comité central », s'arrogea de lui-même le pouvoir législatif ainsi que le pouvoir constituant.

Mais les *causes secondes*, les vraies causes déterminantes de la Commune furent certainement plus profondes que cela, et d'ordre non point politique, mais social. On en trouve la preuve dans les actes de la Commune, dans ses proclamations et dans les opinions professées par ses membres.

Les opinions de ses membres étaient à la vérité variées. D'après Seignobos (1), sur les 78 membres qui siégèrent au Conseil, une vingtaine seulement, membres de l'Internationale, avaient des projets de réformes sociales (Varlin, Mallon, Fraenkel); il y avait une vingtaine de *blanquistes*, partisans d'une révolution violente, sans but précis; les autres étaient des démocrates de la tradition de 1793 improprement appelés Jacobins (Vallès, Rigault), ou des Montagnards de 1849, avec de vagues aspirations socialistes (Delescluze, F. Pyat) ou peut-être des sceptiques entrés dans la révolution pour jouir du pouvoir. La vie du gouvernement communaliste fut trop courte pour qu'il pût agir sé-

Le travail le plus critique est : Fiaux, *Histoire de la guerre civile de 1871*.

Pour les documents : Claretie, *Documents pour l'histoire de la Commune*.

(1) Seignobos, *Histoire politique contemporaine de l'Europe*, p. 176.
— Seignobos, « La troisième république » dans *l'Histoire générale* de Lavissee et Rambaud (t. XII, p. 2).

rieusement, mais dans ses décrets qui restèrent lettre morte on retrouve sans cesse des préoccupations sociales. Sa proclamation du 19 avril exposant sa théorie du gouvernement « par l'autonomie absolue de la Commune étendue à toutes les localités de France » dépasse déjà les bornes d'une simple refonte politique : Les communes sont chargées de voter le budget, de fixer et répartir l'impôt, de diriger les services locaux, d'organiser l'enseignement, la police et *la magistrature*, de choisir les fonctionnaires *à l'élection*, d'organiser la garde nationale qui *élit ses chefs* et *veille seule* au maintien de l'ordre ; toutes ces communes étant unies par un lien fédéral (1).

Un autre décret *abolit formellement la conscription* et remplace l'armée par la garde nationale.

Un autre proclame la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

Le budget des cultes est supprimé.

Le retour des biens de mainmorte à la nation est décrété.

Les enfants naturels sont proclamés égaux en droits aux enfants légitimes, etc...

Toutes ces mesures apparaissent assez incomplètes et chaotiques, prises visiblement à bâtons rompus, mais elles ont une tendance sociale et non politique. Elles visent plus haut qu'une simple transformation du mécanisme constitutionnel existant et touchent aux principaux problèmes sociaux : les droits de l'Etat envers l'individu, le recrutement des fonctionnaires, l'existence d'une armée permanente, les rapports de l'Eglise et de l'Etat, l'organisation de la famille, etc... La question capitale de la propriété individuelle ne paraît pas toutefois avoir été abordée.

(1) Sur les actes de la Commune, cf. les auteurs précités *passim*, notamment Seignobos, Lucipia, Fiaux et Claretie.

Sur ses tendances, consulter Arnould et Lissagaray.

Il est hors de doute que le Comité central avait devant les yeux le plan d'un état social nouveau, au moins dans ses grandes lignes. Et il semble non moins certain que cette esquisse était pour lui passablement floue, à raison sans doute de la diversité d'opinions de ses membres. C'était vraisemblablement un essai de socialisme démocratique, mais il est bien hasardeux de vouloir préciser.

Quel qu'ait été le but de la Commune, la violence de la lutte fit assez voir quelles passions il déchainait chez ses partisans, quelles craintes chez ses adversaires, et suffit pour classer les guerres civiles à origines sociales parmi les plus cruelles et les plus néfastes.

34. β. Guerres politiques. — La cause de guerre civile de beaucoup la plus fréquente est le déchainement de la passion politique. Nous disons passion, car lorsque les citoyens d'un Etat en viennent à s'entr'égorger et à couvrir de ruines leur pays pour résoudre une question de droit constitutionnel, ou pour assurer le pouvoir soit à un prétendant, soit à un parti politique de préférence à un autre, c'est que leurs esprits se sont fermés aux lumières de la pure raison, et sont tombés dans le domaine fatal des passions. Les individus deviennent alors autant de machines qu'un seul homme peut diriger, au gré de ses intérêts, et lancer comme un béliet contre ses adversaires et leurs partisans. Les exemples à citer ne manquent pas : la guerre de dom Miguel au Portugal, les guerres carlistes d'Espagne, les guerres civiles de la Confédération argentine (1890-93), celle du Brésil (1889), celles du Chili (1851 et 1891), la guerre de Sécession pour partie et celle de Vendée pour partie (1), en furent les plus brillants exem-

(1) La guerre de Sécession fut à la fois une guerre politique et Rougier.

ples. (Nous passons sous silence les simples révolutions). Toutes tendent à trancher par la violence des questions de droit public qui ne devraient être résolues que dans les formes légales, par des corps politiques constitués à cet effet.

Dans les pays à constitution monarchique, l'éternel sujet de compétitions et de luttes, c'est la succession au trône. Quelque soigneusement réglée que puisse être la dévolution héréditaire par des « pragmatiques sanctions » ou autres actes analogues, les conflits entre prétendants sont presque inévitables. Trop souvent le prétendant évincé fait appel à l'émeute et à la violence pour ressaisir sa couronne, et déclenche lui-même la guerre civile dans son futur royaume. Pour la masse des combattants, la lutte devient alors une affaire de sympathies personnelles autant et plus qu'une question de principes. Pour l'état-major qui dirige les opérations, il s'agit avant tout d'une question d'intérêt, l'accession aux fonctions publiques, aux hauts grades militaires et aux honneurs devant être la récompense des vainqueurs. Le peuple verse son sang pour servir les instincts égoïstes d'une petite coterie qui se sert de lui comme d'un simple instrument et l'excite au combat.

Les discordes funestes de l'Espagne et du Portugal furent dues : l'une à la lutte du prétendant don Carlos contre sa propre nièce Isabelle qui avait régulièrement hérité du trône ; l'autre aux efforts similaires de dom Miguel pour arracher le sceptre à sa nièce doña Maria. Le détail de ces guerres est trop connu pour que nous ayons à le reproduire ici. Nous remarquerons seulement que ces deux situations analogues produisirent des conséquences assez différentes.

une guerre sociale (question de l'esclavage). Celle de Vendée fut à la fois une guerre politique et une guerre religieuse.

La lutte entre dom Miguel et sa nièce se déroula avec des alternatives de succès et de revers pour l'usurpateur et s'éteignit rapidement après la dernière défaite de celui-ci. Dom Miguel tenta un coup de force qui échoua ; il recruta des soldats, mais ne laissa pas de parti. Il en fut tout autrement en Espagne ; dom Carlos, vaincu par sa nièce, laissa en mourant une descendance et un parti qui se perpétuèrent. Il y eut en Espagne, à dater de ce moment, un parti politique spécial : le parti carliste, faisant au gouvernement une perpétuelle opposition, donnant souvent la main à d'autres partis révolutionnaires, — notamment aux cantonalistes, — et qui fit de la guerre civile une maladie endémique dans ce malheureux pays, — au moins jusqu'à la terrible guerre de 1873. Quoique depuis cette époque la paix n'ait pas été sérieusement troublée, le parti carliste n'en reste pas moins vivant, remuant et cherchant toutes les occasions possibles de soulever le peuple contre le gouvernement.

Les pays à constitution républicaine ne sont pas plus que les autres à l'abri des désordres générés par les passions politiques. La guerre civile éclate au Brésil en 1893 parce que le président de la République, *Fonseca*, ayant donné sa démission, le vice-président, *Peixoto*, est chargé par le Congrès de gouverner jusqu'aux prochaines élections. Cette mesure, d'ailleurs constitutionnelle, ne paraît pas de nature à surexciter les esprits lorsqu'elle est vue à distance. Elle suffit cependant pour provoquer l'insurrection d'un grand nombre d'amiraux et de généraux, qui armèrent rapidement une flotte et vinrent engager la guerre en bombardant Rio-de-Janeiro.

La substitution du président Peixoto au président Fonseca n'était cependant que le prétexte de la guerre. La vraie cause en était la crise d'agitation et d'instabilité politique

que le Brésil traversait alors, comme tout Etat récemment appelé à la vie politique. Vingt partis également avides du pouvoir s'agitaient. La présidence de Fonseca n'avait été qu'une dictature semée de mesures violentes contre ses adversaires (dissolution du Congrès, proclamation de l'état de siège, etc.). L'armée exerçait une influence politique énorme ; les plus ambitieux de ses chefs crurent le moment venu, à la chute de Fonseca, pour s'emparer du pouvoir. La guerre civile du Brésil ne fut même pas soulevée par la passion politique, mais par l'ambition toute personnelle de deux amiraux et quelques généraux qui s'efforçaient de profiter du désordre entraîné par le changement constitutionnel de 1889.

Au Chili, en 1891, c'est le président Balmaceda qui allume la guerre civile pour avoir voulu jouer au dictateur, outrepasser ses attributions, et entrer en conflit avec le Congrès qui le rappelait au respect de la Constitution. Le pays se divise aussitôt en partisans du Congrès et partisans du président ; le sang coule dans toutes les provinces pendant plus d'un an, et la paix ne se rétablit que lorsque Balmaceda, vaincu, se suicide. La guerre est encore ici provoquée uniquement par les convoitises d'un seul individu, secondé d'un petit groupe de partisans.

De semblables conflits entre le président et le Congrès de la Confédération Argentine provoquèrent des troubles analogues mais moins graves (1893-95).

La guerre de Sécession eut également, pour partie, des origines politiques. Mais à la différence des exemples précédents, la lutte ne fut pas déchaînée par un groupe d'agitateurs politiques poursuivant un but tout d'ambition personnelle, et entraînant à leur suite les masses surexcitées. De tels désordres ne pouvaient se produire dans une grande

république, habituée depuis longtemps à la vie politique, dotée d'un gouvernement ferme et intelligent. La guerre de Sécession fut la dernière conséquence, librement acceptée par toute la nation, d'un antagonisme politique qu'aucune autre solution ne paraissait pouvoir faire disparaître.

Nous négligeons pour l'instant la question de l'esclavage, qui fut cependant une des causes déterminantes de la lutte mais qui fut une cause *sociale* (humanitaire pour les uns, économique pour les autres); nous ne voulons retenir que les origines politiques du conflit.

Ces origines tenaient à la division des Etats-Unis en deux grands groupes politiques. La plupart des Etats du Nord (anti-esclavagistes) étaient des républicains conservateurs, désireux d'augmenter la force du lien fédéral et l'unité de l'Union, au détriment des libertés particulières des Etats. Au contraire, les Sudistes, esclavagistes et démocrates, s'efforçaient d'étendre la sphère de compétence des Etats fédérés. Ils interprétaient le pacte fédéral dans le sens d'une Confédération, et se reconnaissaient les droits de *nullification* et de *sécession* que leurs adversaires leur contestaient absolument.

La situation allait se tendant tous les jours davantage, et il est certain qu'aucune solution de principe ne pouvait amener le rapprochement des deux intérêts opposés. Il fallait en venir aux mains : et le signal du conflit fut l'arrivée à la présidence d'un républicain abolitionniste : Lincoln. Les Sudistes voyant le pouvoir leur échapper en dépit de leurs efforts, prétendirent user du droit de sécession qu'ils croyaient avoir. Le gouvernement fédéral se mit en devoir de faire rentrer par force les « rebelles » dans le sein de l'Union et la guerre s'engagea.

L'attitude des Sudistes rappelle par certains côtés celle

des peuples luttant contre un gouvernement étranger pour conquérir leur indépendance. Ils ont pris les armes parce que c'était la seule manière de soutenir utilement leurs prétentions. Mais, en faisant exception pour la guerre de Sécession, on peut dire que la guerre civile politique est généralement la résultante de l'état d'esprit et des mœurs de tout un peuple. Ses vraies sources sont l'anarchie politique et l'impuissance gouvernementale. C'est un état psychologique de la nation, manifesté par des désordres variés, depuis l'émeute jusqu'à la guerre, bien plutôt qu'un phénomène passager qu'il soit possible de prévenir et d'arrêter. Les guerres carlistes d'Espagne forment une longue trame de discordes, de révoltes et d'insurrections renaissant toujours à l'instant où elles paraissent étouffées. Toute l'Amérique latine, depuis sa séparation avec l'Espagne, souffre de la guerre civile à l'état chronique (1). Les prétextes des conflits varient. La cause vraie en est que les Etats sud-américains sont impuissants à se gouverner, et que leurs citoyens, loin d'aider intelligemment à l'harmonie de la chose publique, ne savent que semer autour d'eux l'agitation et le désordre.

35. γ. Guerres religieuses. — On appelle guerre civile religieuse celle qu'entreprend un parti appartenant à une certaine religion, dans le but de dominer, convertir ou anéantir ceux de ses concitoyens qui appartiennent à une religion différente. La guerre civile religieuse n'est donc

(1) Certains prétendent qu'en faisant le compte exact des émeutes, révolutions et guerres civiles qu'il a subies, le Venezuela en est actuellement à sa *soixante-dixième* commotion politique à dater du jour de son émancipation.

qu'un cas particulier d'un fléau bien connu de l'humanité : les guerres religieuses en général.

Plus encore que la guerre politique, la guerre religieuse intestine est un déchainement de passion, d'intolérance et de fanatisme. S'il est un domaine où la force brutale n'ait que faire, c'est assurément le domaine de la pensée pure : scientifique, philosophique ou religieuse. Et jamais cependant la France ne vit plus de massacres fratricides, de cruautés et d'horreurs, que pendant ce long entr'égorgement du protestantisme et du catholicisme qu'on nomme les guerres de la Réforme. L'esprit s'étonne que de pareilles aberrations puissent se produire, et que des hommes se laissent aller à commettre, au nom d'une religion, des crimes que toutes les religions flétrissent. Il faut pour les comprendre analyser de plus près les circonstances qui les voient naître.

Toute guerre religieuse exige deux choses : un parti qui dirige, une masse qui obéit.

Le parti qui dirige est presque toujours en réalité un parti politique, qui se couvre de l'idée religieuse comme d'un manteau, et s'inquiète beaucoup plus de servir ses intérêts ou de s'emparer du pouvoir que de faire des études de dogmes comparés. Le vrai ressort des guerres de la Réforme se trouve dans la rivalité des Guises et des Bourbons ; ce furent les chefs des deux partis qui déchainèrent sciemment le fléau, en spéculant sur des animosités religieuses qui n'auraient peut-être pas sans cela dépassé l'enceinte des écoles de théologie.

Quant à la masse, passive comme toutes les masses, il faut qu'elle soit assez peu développée pour se laisser fanatiser et illusionner sur les actes qu'on attend d'elle. Et ainsi les guerres de religion sont nécessairement localisées

à certaines époques. Au sortir du Moyen Age, un paysan pouvait se laisser persuader que c'était œuvre pie d'égorger son semblable parce qu'il pensait autrement que lui ; la chose n'eut plus été possible quelques siècles après. Et la responsabilité de tels massacres retombe d'autant plus lourde sur ceux qui en étaient les instigateurs, que les masses entraînées étaient plus inconscientes et plus irresponsables.

La guerre civile religieuse est la plus inutile de toutes, elle est aussi la plus redoutable. Une fois déchainé le torrent, il faut renoncer à parler le langage de la raison et du droit. Aucune règle ne peut plus être observée ; aucun frein ne peut plus retenir les masses enragées. L'extermination complète des infidèles est leur seul objectif, et la guerre devient sauvage. Le droit international eut-il été aussi développé au xvi^e siècle qu'aujourd'hui, il aurait été impuissant à empêcher les trahisons, les perfidies, les massacres de femmes et d'enfants, les boucheries de prisonniers, les tortures, les viols, les pillages, les supplices, et les mille et une horreurs qui marquèrent les guerres de la Réforme.

Ce n'est que lorsque le parti huguenot, saigné à blanc, fut dans l'impossibilité de continuer la lutte, que le fléau s'apaisa.

Quelques auteurs citent encore comme exemples de guerres civiles religieuses la guerre des Cévennes et celle de Vendée.

La première pourrait s'appeler un acte de légitime défense bien plutôt qu'une guerre. Traqués, persécutés, après la révocation de l'Edit de Nantes, les paysans des Cévennes essayèrent de se défendre autant qu'il était en leur pouvoir de le faire, mais ils n'eurent jamais l'intention d'engager une guerre civile proprement dite. — Quant à la seconde, c'est bien plutôt une guerre politique, qu'une guerre religieuse.

Le soulèvement des Vendéens fut provoqué par la lutte de la Révolution contre les institutions de l'ancien régime en général, institutions auxquelles ils étaient fortement attachés. La guerre ne pouvait pas avoir de caractère religieux, pour cette bonne raison que la Révolution ne combattait aucune religion et que les Vendéens n'avaient pas à défendre ce que personne n'attaquait. L'obligation imposée au personnel ecclésiastique de prêter serment, les poursuites dirigées contre les prêtres non assermentés, étaient des actes purement politiques, au même titre que les poursuites contre les nobles, l'abolition des privilèges, et autres mesures dont les nobles Vendéens surent exploiter l'impopularité pour fomenter l'insurrection.

36. δ. *Haines de races.* — L'animosité de races différentes réunies sous un même sceptre et le besoin d'indépendance, sont deux causes assez fréquentes de guerres civiles qui se complètent l'une l'autre.

Lorsque, sur le territoire d'un même Etat, plusieurs races nettement différenciées sont obligées de vivre ensemble sous la même domination politique, cet Etat porte en lui un germe de division. Juridiquement parlant, la diversité ethnique de la population n'empêche point l'unité de l'Etat. Mais une loi naturelle veut que les frontières d'un Etat n'enserrent dans leurs limites qu'une race suffisamment homogène. Faute de quoi, l'Etat tend à se fragmenter et à former autant d'Etats secondaires distincts qu'il comprend de *nationalités* différentes. C'est de l'exagération de ce principe, vrai en lui-même, qu'est née la politique dite *des nationalités*.

Deux peuples ont toujours deux personnalités ethniques différentes. Ils se différencient par leurs goûts, leurs mœurs,

leur caractère, leur éducation, leurs conceptions politiques. Enserrés dans le moule d'une unité artificielle, ils s'irritent mutuellement; chaque point de contact devient une occasion de froissement, et le premier prétexte venu transforme cette sourde animosité en une guerre d'indépendance. Ceci ne veut pas dire qu'un Etat formé de peuples différents doive nécessairement se diviser; mais il faut, pour éviter des troubles intérieurs, que sa forme politique présente une certaine souplesse, et laisse à chaque peuple la part de liberté dont il a besoin. Deux nations différentes peuvent vivre en très bonne intelligence si elles font partie d'une même Confédération ou d'une Union personnelle, et en venir aux conflits violents si elles sont unies plus étroitement.

L'exemple de l'Autriche-Hongrie fut la démonstration de cette vérité. Cet empire bigarré qui rassemble sous un même sceptre des Allemands, des Slaves et des Tchèques, qui, en 1848, y joignit même des Latins, faillit être déchiré en deux par l'insurrection hongroise. L'antagonisme le plus vif a toujours existé entre l'élément slave et l'élément allemand, qui forment précisément les bases respectives de l'Autriche et de la Hongrie. L'équilibre ne peut être obtenu qu'à la condition de laisser à l'élément hongrois un minimum d'indépendance, et c'est l'aspiration maladroite du gouvernement autrichien vers l'absolutisme, la brusque suppression des privilèges de la Hongrie qui provoquèrent la guerre de 1848.

L'Angleterre a rencontré et englobé sous son empire des races très différentes, au cours de son immense développement colonial : Français au Canada, Hindous dans l'Inde, Hollandais au Cap, races indigènes dans l'Australie et l'Afrique, mais elle a soigneusement évité la faute de vouloir imposer une unité artificielle à des peuples aussi différents.

Sa politique consiste à laisser à chaque colonie la plus large indépendance possible, et à consentir à sa séparation d'avec la Métropole plutôt que d'irriter son sentiment national. Il en est ainsi au moins du Canada et de l'Australie. — On ne pourrait en dire autant de l'Inde qui a une situation à part. La personnalité ethnique des Hindous est si forte, leur résistance à la pénétration anglaise si grande, qu'il serait dangereux et prématuré d'accorder à cet immense empire une autonomie trop complète. La mère patrie le maintient uni à elle par un lien assez serré. Ce lien ne peut cependant pas avoir une force compressive assez considérable pour empêcher les soulèvements de la population indigène. Déjà la révolte des cipayes faillit faire perdre l'Inde au Royaume Uni.

La force de l'Angleterre dans l'Inde tient tout entière à la division du peuple hindou. Les castes forment des séparations hermétiques entre les différentes classes sociales, et empêchent toute entente en vue d'une action commune. Les rajahs sont divisés entre eux et la Métropole entretient ces inimitiés. L'équilibre peut ainsi être maintenu dans l'empire, la faiblesse de l'un faisant la force de l'autre. Mais il n'en est pas moins vrai que l'Angleterre est dans l'Inde en face d'une race à peu près inassimilable, étrangère à elle, et que la possession de cet empire est à la merci d'une guerre d'indépendance.

Une autre race rebelle a contrarié l'expansion coloniale de l'Angleterre dans l'Afrique du Sud : c'est la race hollandaise. Une partie a pu être assimilée et former l'Etat du Cap, mais une autre partie est demeurée réfractaire (Etats d'Orange et du Transvaal). Depuis une trentaine d'années l'Angleterre s'acharne à soumettre le Transvaal sans avoir pu jusqu'ici y réussir.

La Russie comprend une population de plus en plus hétérogène à mesure qu'elle avance vers l'Inde et vers l'Extrême-Orient. Sa très forte centralisation suffit pour l'instant à assurer son unité et son équilibre, et elle n'a eu à souffrir d'aucun trouble interne sérieux.

La France a rencontré en Algérie une race extrêmement résistante : la race arabe. Murée dans la religion islamique, jalouse de sa liberté, elle se soumet à la force, mais ne s'assimile pas. Quoique aucun danger sérieux ne paraisse menacer de ce chef la colonie, son développement en est cependant sensiblement gêné et retardé.

La Turquie enfin, l'empire du désordre, étend son joug sur des races variées, moitié asiatiques, moitié européennes, dont les mouvements séparatistes la troublent perpétuellement et la démembrement peu à peu. Déjà une série d'Etats se sont détachés du vieil empire : Bulgarie, Roumanie, Serbie, Roumélie orientale. Dans la portion européenne qui lui reste soumise, des conflits incessants de religions et de races entretiennent une perpétuelle agitation. L'Arménie, la Macédoine, la Crète sont les théâtres d'une série d'insurrections et de massacres qui ont déjà provoqué plusieurs interventions de l'Europe, et qui aboutiront peut-être quelque jour à de nouvelles divisions territoriales.

e. *Guerres d'indépendance.* — Une guerre civile est à craindre dans un Etat, d'une manière générale, toutes les fois que cet Etat possède des provinces ou des colonies qui jouissent d'une personnalité de fait, vivent d'une vie propre et aspirent à la complète indépendance. L'effet est encore plus certain si la situation se complique d'une différence de races, mais il se produit même lorsque la race du peuple sécessionniste a pour origine celle de la Métropole.

Nous avons déjà étudié la question à propos des Etats-mi-souverains et des Etats coloniaux. Nous ne ferons donc que rappeler la guerre d'Indépendance américaine et celles de l'Amérique latine. Mais d'autres exemples historiques peuvent être cités, qui se sont déroulés sur le continent européen.

En 1581, les Pays-Bas s'affranchirent, par un gigantesque soulèvement, de la domination espagnole qui les opprimait. Près de trois siècles après, une nouvelle guerre civile se produisait dans le même royaume, et la Belgique, artificiellement réunie à la Hollande, s'en détachait violemment (1831). La Pologne soutint contre la Russie une lutte désespérée, pour sauvegarder son indépendance (1836, 1846, 1848, 1863). La Lombardie, la Vénétie et la Hongrie s'insurgèrent simultanément contre l'Autriche, en 1848.

Ces guerres ne peuvent pas être nommées autrement que *guerres civiles*, les deux belligérants formant une seule et même personnalité internationale. Cependant ils étaient aussi étrangers les uns aux autres que peuvent l'être les peuples de deux Etats distincts qui tranchent un différend par les armes. Aussi l'histoire donne-t-elle volontiers à ces luttes le nom plus noble de « guerres d'indépendance ».

37. — La guerre civile, envisagée dans ses conséquences morales et sociales, est-elle plus répréhensible, entraîne-t-elle à sa suite plus de désordres et de ruines que la guerre internationale? Les moralistes qui abordent cette question manquent rarement de qualifier les luttes intestines de « guerres fratricides », « guerres sacrilèges », de les représenter comme les plus monstrueuses de toutes les

guerres, et de les assimiler à de véritables crimes. Cette opinion traditionnelle renferme une forte part d'exagération et de parti pris ; c'est une conséquence de ce principe *a priori* longtemps admis chez les peuples civilisés, qu'il est horrible de tuer son concitoyen, mais parfaitement licite et même glorieux de massacrer un individu qui habite au-delà de la frontière.

Pradier-Fodéré a protesté avec beaucoup de bon sens contre cette universelle réprobation. « On dit communément, remarque-t-il, que la plus affreuse des guerres est la guerre intestine ou civile, qui arme les uns contre les autres les citoyens d'une même patrie, les membres d'une même famille, et où le vainqueur est sans gloire, ainsi que le vaincu. Et cependant la guerre civile n'arme que des bras volontaires, et met en présence des ennemis qui s'attaquent et se défendent pour une cause déterminée, pour un parti librement adopté ; tandis que dans la guerre extérieure on tue pour tuer, on assassine son semblable pour la seule raison qu'il est sujet de l'Etat actuellement ennemi. Il est déplorable, assurément, d'être obligé de ravager la propriété d'un concitoyen, et de voir ses foyers ensanglantés par ce même concitoyen. Mais est-il plus humain de massacrer des individus que vous ne connaissez pas et qui n'ont jamais eu avec vous de discussion d'aucune nature, que vous volez, que vous tuez sans remords, dont vous déshonorez en sûreté de conscience les femmes et les filles parce que c'est la guerre ? Les guerres civiles, dit Châteaubriant, sont moins injustes, moins révoltantes et plus naturelles que les guerres étrangères quand celles-ci ne sont pas entreprises pour sauver l'indépendance nationale. Les guerres civiles sont fondées au moins sur des outrages individuels, sur des aversions avouées et reconnues ; ce sont

des duels avec des seconds, où les adversaires savent pour qui ils ont l'épée à la main (1). »

Ulpien se refusait également à considérer les belligérants d'une guerre civile comme de véritables ennemis : *In civilibus dissensionibus, quamvis sæpe per eas respublica lædatur, non tamen in exitium reipublicæ contenditur, qui in alterutras partes discedent, vice hostium non sunt eorum inter quos jura captivitatum aut postliminiorum fuerint* (2).

Il est certain que la guerre civile n'entraîne pas à sa suite plus de désastres et de ruines que la guerre étrangère ; elle est même généralement plus courte et moins meurtrière. Les masses belligérantes y sont d'ordinaire peu nombreuses, et aucune guerre intestine (exceptons-en celle de la Réforme), ne causa de boucheries humaines comparables à celles que provoquèrent les *glorieuses* campagnes du premier Empire.

Est-ce donc le principe même du recours aux armes, de la lutte violente, de la guerre en un mot, que l'on conteste ? La légitimité du recours à la force est évidemment en philosophie un sujet très discutable, mais si l'on fait tant que de l'admettre lorsqu'un Etat s'arme contre un autre Etat, il n'y a pas de raison de le repousser dans une guerre entre citoyens. En quoi la guerre de Sécession fut-elle, suivant l'expression consacrée, un « jugement de Dieu » moins légitime que la guerre franco-allemande de 1870 ?

Le seul terrain possible de parallèle moral entre la guerre civile et la guerre publique, c'est la légitimité de leur but. Une guerre civile d'indépendance est chose plus

(1) Pradier-Fodéré, *Op. cit.*, § 2658, note 1, t. VI, p. 546.

(2) Ulpien, p. 1. — Dig. L. XLIX, t. XV, *de captivis*... l. XXI.

juste et plus légitime qu'une guerre internationale de conquête ; et l'opinion publique qui garde toujours sous ses égarements un fond de vérité ne s'y trompera pas. Il est donc excesssif d'englober toutes les guerres civiles dans une même réprobation ; il en est de nobles et d'admirables, comme il en est de navrantes et d'horribles. Aucun jugement ne peut être porté en bloc sur elles, pas plus d'ailleurs que sur les guerres publiques : chaque cas particulier doit être examiné et apprécié en lui-même.

Parmi toutes les guerres civiles, les guerres d'indépendance sont celles qui provoquent le plus de sympathies parmi les masses. Le spectacle d'un peuple qui prend les armes pour secouer un joug trop lourd et conquérir sa liberté force les admirations. Qu'on se souvienne de l'enthousiasme soulevé en Europe par la guerre d'indépendance grecque ; et plus loin dans l'histoire, de l'exode spontané des nobles français partant au secours des colons américains révoltés.

Les guerres à origines sociales apparaissent aux yeux plus sombres et plus confuses. Elles se justifient assurément par un malaise réel, un besoin de progrès, un élan vers le mieux, le plus souvent chimérique et maladroit, mais qui n'a rien en lui-même de criminel. Ce qui rend de telles guerres terribles, ce sont les haines furieuses qu'elles déclenchent dans la masse populaire, haines qui puisent leur source dans les sentiments les moins nobles de l'être humain, et qui donnent à la guerre un caractère sinistrement implacable. Les instigateurs de tels mouvements déclenchent, au nom d'un principe d'idéal, des forces redoutables dont ils ignorent eux-mêmes la portée et qui peuvent produire des incalculables ravages.

Ce sont les guerres politiques, du genre de celles qui

ensanglantèrent l'Espagne et l'Amérique latine, qui ont fortement contribué à donner aux guerres civiles leur fâcheux renom. Rien n'est plus pénible que d'assister dans un Etat à ces luttes fratricides, à ces querelles, ces disputes furieuses pour une question d'importance relativement secondaire, qui ne devrait être tranchée que d'une manière toute pacifique et dans les formes légales. La guerre civile politique est bien réellement la guerre sans raisons, l'explosion de passions inquiètes, l'amour du désordre pour le désordre. C'est dans l'organisme social d'un peuple, un véritable symptôme pathologique qui ne doit jamais apparaître au sein d'un Etat bien constitué et intelligemment gouverné.

Et, au-dessous encore de cette catégorie, vient enfin la plus lamentable folie qui puisse emporter l'esprit humain, la plus cruelle atteinte aux droits fondamentaux de l'humanité, la plus sinistre des absurdités : la guerre civile religieuse, — fléau heureusement unique dans l'histoire, et qu'il faut, pour l'honneur de l'humanité, souhaiter ne jamais revoir.

DEUXIÈME PARTIE

RAPPORTS ENTRE LE GOUVERNEMENT
LÉGAL ET LES INSURGÉS

AVANT-PROPOS

38. — Dans une guerre internationale, les relations hostiles ne sont pas livrées au caprice des chefs d'armée. Tout un droit spécial, — *jus belli* — puisant sa source dans les traités, la doctrine, la jurisprudence internationale, et surtout dans la coutume, en règle les principaux points : détermination des combattants et des non combattants ; règlement des moyens d'attaque et de défense ; des armes permises et prohibées ; convention de Genève ; traitement des prisonniers de guerre ; armistices ; capitulations ; siège ; prises maritimes ; blocus ; droits de l'occupant en pays ennemi ; respect de la propriété privée ; droit de postliminie ; conclusion des traités de paix, etc...

Ces règles multiples sont-elles applicables de plein droit aux guerres civiles ? Jusqu'à ce jour la doctrine a répondu : non. Les insurgés ne sont pas des belligérants, mais de simples criminels politiques placés hors la loi comme les flibustiers et les pirates. On ne leur fait pas la guerre ; on les châtie. Et le général de l'armée gouvernementale doit être seul juge des procédés répressifs auxquels il convient de recourir. — Doctrine rigoureuse, bien faite pour donner à la guerre un caractère cruel et sauvage si elle est prise au pied de la lettre.

L'humanité ne pouvait perdre ainsi ses droits, et sous la pression des besoins de la pratique, une théorie juridique

nouvelle a pris naissance. On admit que le gouvernement légal pouvait, s'il le voulait bien, assimiler ses adversaires à des belligérants réguliers, les « reconnaître comme belligérants », suivant l'expression consacrée. Cette reconnaissance entraînait l'application de toutes ou presque toutes les lois de la guerre.

Le gros problème juridique soulevé par les rapports des deux adversaires dans une guerre civile est donc la question de la reconnaissance des insurgés comme belligérants, ou, plus simplement, la « reconnaissance de belligérance ». Dans quelles circonstances peut-elle avoir lieu ? — Dans quelles formes s'opère-t-elle ? — De quelle autorité doit-elle émaner ? — Quels sont ses effets ? — Quelle est sa sanction ? Tels sont les problèmes auxquels nous consacrerons les premiers chapitres de cette seconde partie. Nous ferons précéder cette théorie d'un exposé des règles de droit criminel applicables aux insurrections lorsque la reconnaissance n'a pas eu lieu, et nous terminerons en l'appliquant aux lois positives de la guerre.

Notre seconde partie se divisera donc ainsi :

I. Théorie de l'insurrection non reconnue, en droit criminel (ch. I).

II. Théorie de la reconnaissance de belligérance (ch. II et III).

III. Application de cette théorie aux lois de la guerre, sur terre et sur mer (ch. IV, V, VI).

CHAPITRE PREMIER

L'insurrection devant le droit criminel

- 39. De la nécessité de réprimer les crimes politiques.
- 40. Des crimes contre la Constitution et contre le gouvernement.
- 41. Des crimes tendant à provoquer la guerre civile, le massacre, le désordre et le pillage.
- 42. Dérogations à l'application des peines politiques. Compétence.
- 43. Etat de siège et loi martiale.
- 44. Suspension de l'*habeas corpus* aux Etats-Unis pendant la guerre de Sécession.

39. — « Le meilleur moyen d'apaiser les séditions, et en même temps le plus juste, dit Vattel, c'est de donner satisfaction au peuple (1). » Maxime pleine de sagesse, mais d'une application parfois difficile en matière politique. Assurément, le meilleur moyen pour l'Autriche d'éviter la crise de 1848 eut été de consentir à l'indépendance hongroise. La guerre de Sécession n'aurait pas eu lieu si le président Lincoln avait reconnu la Confédération Sudiste comme un nouvel Etat. Mais on ne saurait sérieusement demander à aucun gouvernement quelconque un tel suicide par persuasion. Y consentirait-il d'ailleurs, qu'il manquerait par là même à son premier devoir, qui est de veiller au maintien de l'unité nationale, et d'empêcher tout démembrement du sol de la patrie.

(1) Vattel, *op. cit.*, l. III, ch. XVIII, § 29.

Assurément, un gouvernement sage, d'esprit libéral, respectueux de toutes les libertés, sincèrement désireux de réaliser les améliorations dont le peuple a besoin est le plus sûr garant de la paix intérieure ; mais le plus parfait des gouvernements ne pourra jamais donner satisfaction à chacun, calmer tous les murmures de mécontentement et étouffer toutes les vellités d'insubordination.

Contre les plus turbulents de ses citoyens, contre tous les agités, les séditeux, les ambitieux, les conspirateurs, il lui faut une arme, pour se faire respecter et empêcher que quelques individus sans scrupules puissent déchirer le pays par la guerre civile. Cette arme, c'est la loi pénale. Il n'est pas une législation européenne qui ne réprime et punisse les « attentats contre la sûreté intérieure de l'Etat » et les « excitations à la guerre civile ».

Cette législation répressive sanctionne un double intérêt, ou un double droit. En premier lieu, tout gouvernement possède le droit de légitime défense, comme tout individu ou tout Etat. Ce gouvernement peut être bon ou mauvais, légal ou usurpateur ; ceci importe peu ; dès l'instant qu'il existe en tant que gouvernement, il doit pouvoir se défendre lorsqu'on l'attaque. Et, en second lieu, la collectivité, la nation, a un intérêt supérieur à ce qu'il en soit ainsi ; à ce que le gouvernement puisse étouffer dans l'œuf les séditions, réprimer les révoltes, empêcher la paix publique d'être troublée par des discordes sanglantes et sans fin au plus grand préjudice de chacun. La répression des crimes dits politiques est au plus haut point une mesure d'ordre public et d'intérêt social.

40. — La législation criminelle de droit commun a un caractère *répressif* ; elle ne punit l'acte délictueux qu'une

fois *accompli* ou *tenté*, et n'incrimine jamais les *mesures préparatoires* de cet acte. La législation criminelle politique a, au contraire, un caractère *préventif*. Non seulement elle punit le *crime* et sa *tentative*, mais encore les *actes préparatoires* du crime, les *complots* destinés à réaliser ces actes préparatoires et jusqu'à la *proposition* de former un complot. Nous prenons comme type la loi française ; mais il est à noter que certaines législations plus méfiantes remontent encore d'un degré dans les mesures préparatoires et punissent la simple *intention* d'agir.

La raison de ces précautions exceptionnelles, dérogoires au droit commun, est facile à deviner : « Si la loi voulait attendre, avant de frapper, la *consommation* ou seulement la *tentative* de ces crimes, elle serait bien souvent impuissante et désarmée, car une tentative heureuse rendrait la répression impossible. Cette situation exceptionnelle des crimes d'Etat était déjà finement signalée par Salluste à propos de la conspiration de Catilina : *Nam cætera (crimina) tum persequare ubi facta sunt ; hoc, nisi provideris ne accidat, ubi evenit, frustra judicia implores*. Il ne faut pas donner à l'auteur du complot le temps de trouver l'impunité dans le succès (1) ». Il y a dans ces mesures préventives un danger évident pour la liberté individuelle, danger d'autant plus grand que la loi remonte plus loin dans la recherche de la préparation du crime. Ainsi la loi russe punit la simple *intention* de commettre un crime de « haute trahison », alors même que cette intention est restée dans le domaine subjectif de la conscience, et n'a eu aucun commencement d'exécution (2) : c'est un excès ty-

(1) Garraud, *Droit pénal français*, t. II, p. 547.

(2) La peine est de 12 à 15 ans de travaux forcés dans les mines.

rannique, un attentat à la liberté d'opinion, une source de mesures arbitraires et despotiques. Toutes les autres législations d'Europe « s'écartent avec horreur », comme dit Garraud, de cette incursion dans le domaine de la conscience et laissent impunie l'intention criminelle. Mais, entre la simple *intention* et l'*attentat*, la loi française établit trois degrés intermédiaires (1) :

1° La proposition, *faite et non agréée*, de former un complot pour arriver aux crimes contre la sûreté intérieure de l'Etat (art. 89, C. pén., § 4).

2° Le *complot* (proposition *faite et agréée*) ayant pour but les crimes susdits, mais non suivi d'actes d'exécution (art. 89, §§ 2 et 3).

3° Le complot suivi d'actes, commis ou commencés, pour en préparer l'exécution (art. 89, § 1).

Enfin au-dessus de ces trois degrés vient l'*attentat* lui-même, ainsi que la tentative y assimilée.

Les attentats contre la paix publique prévus et punis par le Code pénal, sont au nombre de deux principaux : celui qui tend à renverser le gouvernement (art. 87) et celui qui tend à déchaîner la guerre civile (art. 91) (2).

L'article 87 vise, non pas la guerre civile elle-même, mais un des faits qui sont le plus susceptibles de lui donner naissance : la révolte politique, le renversement violent et anticonstitutionnel du gouvernement dans le but de lui en substituer un autre :

(1) Le Code de l'an IV et celui de 1810 avaient mis ces trois degrés sur le même niveau, et les avaient frappés de la même peine. C'est la loi de 1832 qui a opéré la différenciation des peines.

(2) Le Code y ajoute les attentats contre l'Empereur et sa famille (art. 86), mais cet article est abrogé implicitement depuis l'avènement du régime républicain.

Art. 87 : « *L'attentat dont le but est soit de détruire ou de changer le gouvernement, ou l'ordre de successibilité au trône, soit d'exciter les citoyens et habitants à s'armer contre l'autorité impériale, est puni de la peine de la déportation dans une enceinte fortifiée.* » — Ce n'est pas, comme l'on voit, une disposition répressive de la guerre civile, c'est une disposition préventive destinée à couper le mal dans sa principale racine : la passion politique, mais dont l'effet protecteur est limité à ce seul terrain. L'article 87 ne pourrait être d'aucune utilité pour faire avorter une guerre civile à tendances purement religieuses par exemple, il faudrait alors recourir à l'article 91 que nous étudierons plus loin. — L'article 87 est en tous cas celui dont l'application est la plus fréquente, et sa forme mérite deux mots de commentaires.

Sa dernière rédaction datant du second Empire, l'article 87 doit être modifié dans la forme sinon dans le fond, pour s'adapter au gouvernement républicain. Le premier paragraphe s'applique sans aucun doute : le but essentiel de cet article est de prévenir les révolutions : il interdit de détruire et de changer le gouvernement, quel que soit ce gouvernement. Et par *changer* il ne faut pas entendre seulement le fait de substituer une forme politique à une autre, mais encore le fait de modifier gravement la forme politique existante. Changer le gouvernement républicain ne serait pas seulement le remplacer par un gouvernement monarchique ou impérial, ce serait encore, par exemple, supprimer une des deux Chambres, abolir le suffrage universel, modifier les pouvoirs d'un ministre, en un mot, violer la Constitution.

Le § 2 visant l'ordre de successibilité au trône ne peut plus s'appliquer.

Quant au § 3, protégeant « l'autorité impériale », subsiste-t-il encore aujourd'hui, en s'appliquant au Président de la République? La question est discutée; mais malgré un arrêt contraire de la Cour de cassation (1), nous penchons pour l'affirmative. Le § 3 est la suite du § 1; l'Empereur y est considéré comme chef du pouvoir exécutif, et le terme *autorité impériale* est évidemment pris comme synonyme de *autorité gouvernementale* (2). L'autorité gouvernementale étant aujourd'hui représentée par le Président de la République et le président du Conseil des Ministres, nous sommes d'avis qu'il faut appliquer à l'un et l'autre le § 3 de l'art. 87, *mutatis mutandis*.

L'attentat contre la forme du gouvernement est réprimé par toutes les législations d'Europe. Les plus rigoureuses le punissent encore de la peine de mort (Angleterre, Autriche-Hongrie, Russie); la majorité appliquent la détention ou la réclusion. Certaines détaillent les différentes formes d'attentats avec plus de précision que la nôtre: l'Espagne distingue l'attentat contre la forme du gouvernement, l'attentat contre les Cortès, et l'attentat contre les ministres. — L'Allemagne distingue entre le changement de Constitution de l'Empire et le changement de Constitution des Etats qui le composent. — La Russie met sur le même pied

(1) Arrêt du 17 fév. 1849 à l'occasion de l'attentat du 13 mai contre l'Assemblée nationale :

« Attendu que les dispositions de l'article 87 qui protègent l'*autorité royale* et l'ordre de successibilité au trône, se trouvant aujourd'hui sans application possible, *doivent être considérées comme abrogées tacitement*, il ne s'ensuit pas que la première disposition de cet article ait cessé d'être en vigueur, puisqu'elle n'a rien d'inconciliable avec la forme de gouvernement proclamée par l'Assemblée nationale antérieurement au 13 mai, jour de l'attentat etc... (S. 49, 1, 232).

Idem : Arrêt Haute Cour, 2 avril 49 (S. 49, 2, 225).

(2) Sous la Restauration le texte portait de même *autorité royale*.

le soulèvement contre l'Empereur, le soulèvement contre l'Etat, le dessein de renverser le gouvernement, et le dessein de modifier la forme gouvernementale. — L'Autriche, Etat composé, prévoit de plus un attentat spécial « tendant à détacher de la monarchie un des pays qui la composent » ; ce qui est une mesure préventive contre les guerres civiles d'indépendance.

41. — Le second attentat politique prévu et puni par le Code pénal, est l'excitation à la guerre civile :

Art. 91 : « *L'attentat dont le but sera soit d'exciter à la guerre civile en armant ou en portant les citoyens ou habitants à s'armer les uns contre les autres, soit de porter la dévastation, le massacre et le pillage dans une ou plusieurs communes sera puni de mort* (1).

« *Le complot ayant pour but l'un des crimes prévus au présent article et la proposition de former ce complot seront punis des peines portées en l'art. 89 suivant les distinctions qui y sont établies.* »

Remarquons encore le caractère préventif de cette disposition. On ne punit pas la guerre civile, mais l'*excitation* à la guerre civile. On pourra ainsi couper le mal dans sa racine dans la plupart des cas, et ne pas attendre pour agir que les citoyens aient les armes à la main. Si la guerre civile éclate en dépit des précautions prises, l'article 91 pourra servir encore à en punir les instigateurs.

Plus général que l'art. 87, l'art. 91 permet de parer non seulement aux troubles politiques, mais à toute espèce de guerres civiles, que l'origine en soit politique, religieuse ou sociale ; qu'elle vienne d'une question d'intérêts maté-

(1) Texte de 1832. La peine de mort étant aujourd'hui abolie en matière politique, il faut lire : « Sera puni de la peine de la déportation dans une enceinte fortifiée. »

riels ou du besoin d'indépendance. Le péril social constitué par une menace de guerre civile est extrêmement général et indéterminé ; il nous semble donc que, pour y parer, il faille entendre ce mot de « guerre civile » dans un sens très large, afin de pouvoir l'appliquer à une foule de désordres intérieurs. Cependant cette question d'interprétation est très controversée parmi les criminalistes. MM. Chauveau et Faustin Hélie notamment sont d'avis qu'il faut entendre l'article dans un sens restrictif :

« En cette matière où la criminalité se puise surtout dans le péril social, l'interprétation doit se renfermer avec plus de rigueur dans les termes de la loi pénale. Le législateur, en traçant les caractères qui constituent le crime, a marqué le point où le péril commence ; il n'appartient pas au juge d'être plus prévoyant... On ne peut voir de guerres civiles dans des rixes isolées, des attaques, des séditions, même, — quand elles sont locales, dénuées de tout but politique, et qu'elles n'ont pas, en un mot, pour objet de vider les graves différends qui partagent et bouleversent une nation (1). » Cependant il est une remarque que les criminalistes n'ont pas faite et qui paraît militer pour l'opinion inverse : c'est que l'art. 91 prévoit, non la *participation* à la guerre civile, mais l'*excitation* à la guerre civile. C'est dire que, normalement, cet article doit recevoir son application *avant* que la lutte n'éclate. Comment dès lors chercher un critérium dans la gravité et l'étendue des troubles, alors que ces troubles n'ont pas encore eu lieu ? Dira-t-on qu'il faut condamner les accusés lorsqu'ils excitaient à la « guerre civile générale à tendance politique », et les acquitter s'ils préconisaient

(1) Chauveau et Faustin Hélie, *Théorie du Code pénal* ; vol. II, p. 451, 453. Même sens : Garraud.

une sédition locale ? Comment pourra-t-on appliquer le critérium de MM. Chauveau et F. Hélie : quel devin pourra dire si les excitations séditieuses incriminées étaient susceptibles de provoquer une simple émeute, ou une rébellion, ou une guerre civile ? N'est-il pas infiniment plus raisonnable d'entendre par *excitation à la guerre civile* toutes les provocations aux violences entre citoyens, tout appel illégitime aux armes ? C'est à cette opinion que se range Blanche, en disant qu'il y a guerre civile dès qu'il y a guerre entre les enfants d'une même patrie, que le but poursuivi soit matériel, politique ou religieux (1). — Il faut convenir toutefois que l'article 91 est un peu obscur sur ce point. La loi autrichienne, beaucoup plus claire, distingue entre l'*émeute*, la *rébellion*, l'*attentat contre la paix publique*, l'*excitation à la guerre civile* proprement dite, et gradue les peines entre ces crimes d'importance inégale (2) que la loi française fond en un seul cas, trop vague.

Pour que l'article 91 s'applique, il faut qu'il y ait eu des *actes matériels* d'excitation ; un simple discours ne saurait suffire.

Enfin, bien que cet article parle seulement de *citoyens* et d'*habitants*, il est de jurisprudence et de doctrine qu'il faut assimiler à ceux-ci les étrangers.

A l'article 91 se rattachent les articles 92 à 102, qui visent les principaux actes criminels pouvant être commis

(1) Blanche, *Etudes pratiques sur le Code pénal*, t. II, n° 500.

(2) Les peines sont :

Attentat à la paix : 1-5 ans travaux forcés,

Rébellion : 5-10 ans.

Emeute : 1-5 ans pour la masse ; 10-20 ans pour les chefs ; 20 ans pour tous quand il faut proclamer l'état de siège.

Provocation d'une guerre civile : la mort.

dans une guerre civile, *lato sensu*. C'est la législation répressive qui succède à la législation préventive, et établit un réseau assez large d'actes criminels pour qu'on puisse y enserrer tous ceux qui ont pris part à la lutte. Ces actes sont : l'enrôlement illégitime de soldats et leur armement (art. 92), le commandement des armées de terre et de mer sans qualité, ou nonobstant les ordres de ses supérieurs hiérarchiques (art. 93); la participation des fonctionnaires à la guerre (art. 94); l'attentat contre les propriétés de l'Etat (art. 95); le soulèvement de bandes armées (art. 96); les attentats des articles 87 et 91 commis par les dites bandes (art. 97). Tous ces crimes sont punis de la peine de mort, — soit, aujourd'hui, de la déportation dans une enceinte fortifiée(1).

42. Dérégations. — Une double dérogation doit être apportée à l'application de la législation criminelle politique : — d'une part, lorsque des militaires ont pris part à l'insurrection; — d'autre part, lorsque les insurgés se sont rendus coupables de crimes de droit commun (2).

Les militaires des armées de terre et de mer restent toujours soumis à des juridictions spéciales et à un code particulier, durant tout le temps de leur présence sous les dra-

(1) De ces articles il convient de rapprocher la loi du 7 février 1848 sur les attroupements, bien qu'elle n'ait pas le caractère politique. Cette loi qui interdit « les attroupements armés sur la voie publique » et les attroupements non armés qui pourraient troubler l'utilité publique » est une mesure préventive contre les émeutes. Elle dispose qu'après trois sommations faites sans succès par un commissaire de police ou tout autre agent de l'autorité, l'« attroupement sera dissipé *par la force* ». Elle édicte en plus une échelle de pénalités très variées pour tous les individus ayant pris part à l'attroupement, suivant qu'ils se sont retirés après la première, seconde ou troisième sommation et ont ou non fait usage de leurs armes.

(2) Voyez Morin, *Lois de la guerre*, ch. II, § 20, t. I, p. 123.

peaux. Le caractère politique d'un attentat auquel le militaire aurait participé ne peut amener de dérogation à cette règle ; dans aucun cas le délinquant n'échappe à la juridiction du Conseil de guerre et à l'application du Code de justice militaire. Le Code de l'armée de terre punit naturellement de mort le militaire pris les armes à la main qui combat contre son pays, le déserteur qui se joint aux rebelles (art. 204). Il prévoit spécialement la guerre civile (art. 91) et les crimes d'embauchage pour les rebelles, révolte, abus d'autorité, etc. (208, 217 sqq., 226 sqq.).

Ces dispositions s'appliquent à tous les militaires de l'armée régulière, et à tous ceux qui y sont assimilés : corps francs, gardes mobiles, etc... Après la Commune, la question se posa de savoir s'il fallait y comprendre les gardes nationaux ? La jurisprudence décida que les gardes nationaux parisiens devaient être soumis au Code militaire, parce qu'une loi les avait expressément soumis au régime militaire (1), mais que dans les autres villes, l'assimilation n'ayant pas eu lieu, il convenait de leur appliquer les peines politiques comme aux autres citoyens (2).

— Les crimes de droit commun, même commis à l'occasion d'une insurrection, ne peuvent naturellement pas bénéficier de l'atténuation des peines accordée en matière politique ; mais la distinction du crime politique d'avec le crime de droit commun est une question très épineuse. Il faut faire ici une quadruple classification et distinguer les *crimes politiques*, les *crimes de droit commun*, les *crimes mixtes*, les *crimes concomitants*.

α. — Le crime *purement politique* est celui qui est dirigé

(1) Loi 2 sept. 1870. Décrets 7, 12, 15, 27 sept. 1870.

(2) Cass. rej. 11 mai 71.

Cons. guerre, Paris, fév. 71.

uniquement contre le gouvernement et le régime politique ; c'est, par exemple, le complot formé pour remplacer le gouvernement par un autre.

β. — Le crime *de droit commun* n'a pas besoin de définition : l'individu qui va assassiner, pour le voler, un paisible citoyen en s'introduisant chez lui par surprise, est un criminel vulgaire, même si son pays est en ce moment livré à la guerre civile.

γ. — Le crime *mixte* est celui que répriment à la fois deux dispositions pénales : l'une politique et l'autre de droit commun. Si, par exemple, une lutte armée s'engage entre la troupe et les insurgés, tous les meurtres commis par ces derniers tomberont, d'une part, sous le coup de l'article 97 (peine politique), et de l'autre sous le coup des articles 295 sqq. (peine de droit commun).

La seule solution raisonnable de ce conflit, celle qui est donnée en pratique, est de faire prédominer le caractère politique sur l'autre, et d'appliquer la peine politique : à chaque combat, on ne peut pas condamner tous les belligérants à mort pour assassinat ; cela serait absurde et odieux. Bien que les rebelles ne soient pas assimilés à des belligérants, on les distingue des malfaiteurs ; on ne retient contre eux que le crime de s'insurger contre l'autorité, en négligeant les voies et moyens employés pour réaliser leur dessein.

δ. — Enfin il y a *crime concomitant*, lorsque, à l'occasion de désordres politiques, les insurgés ne craignent pas de se livrer à des crimes de droit commun : incendier les maisons, voler, assassiner leurs ennemis particuliers, etc... Le crime concomitant doit tomber sous le coup de la loi pénale ordinaire. Mais ici s'élève une grosse difficulté pratique :

Lorsqu'une loi déclara, en 1853, que la peine de mort était abolie en matière politique, elle ne spécifia pas quels étaient les crimes politiques (excepté pour le crime de l'art. 87). C'est à l'arbitraire du juge qu'il appartient de décider si un crime doit être puni d'une peine politique (crimes politiques et mixtes) ou d'une peine de droit commun (crimes concomitants et ordinaires), c'est-à-dire de décider si un crime a le caractère concomitant ou mixte, ce qui est extrêmement délicat.

Prenons un exemple historique pour fixer les idées. On sait qu'en 1871, un pouvoir communaliste s'empara durant quelque temps de l'Hôtel-de-Ville de Lyon. Un des actes de la Commune de Lyon fut de juger par défaut et de condamner à mort le commandant Arnaud. Des fédérés allèrent le chercher à son domicile, l'emmenèrent sur une place publique et le fusillèrent au milieu de la stupeur générale de la population, chacun croyant à une simple plaisanterie et à un simulacre d'exécution.

Quelle qualification fallait-il donner à cet acte?

Il y avait crime certainement. Un tel acte eut été illégitime et condamné par le droit des gens dans une guerre étrangère; il l'était *à fortiori* davantage émanant d'une troupe d'insurgés qui n'étaient pas des belligérants. Mais le crime était-il concomitant ou mixte? Le caractère politique de l'insurrection couvrait-il ou non l'assassinat? Car c'était bien par haine politique, et non dans un but de vengeance ou de vol que le commandant Arnaud avait été fusillé. — La Cour de cassation décida avec raison que ce crime avait le caractère concomitant, devait être en conséquence qualifié assassinat et puni de mort (1).

(1) Cass. rej., 11 mai 1871.

Le critérium généralement adopté en cette matière est le suivant :

Le fait criminel est-il de ceux qu'une guerre quelconque, une lutte à main armée rend indispensables ; tels que les combats, ou les troubles apportés par une troupe en marche aux propriétés ? Il y a crime mixte et application des peines politiques.

N'est-il au contraire pas nécessité par la guerre et rentre-t-il dans la catégorie des actes que le droit des gens interdit même dans une guerre régulière (massacres, assassinats, vols, incendie ou pillage d'habitations privées, meurtre de parlementaires, etc...) ? Le crime est concomitant et soumis aux peines du droit commun. — La question devient dès lors une question de fait livrée à l'appréciation des tribunaux.

Nous remarquerons la singularité de ce critérium, qui s'appuie sur les lois de la guerre et les droits des belligérants pour apprécier les faits commis par des insurgés auxquels on refuse précisément le caractère de belligérants. Nous avons déjà dit que ce caractère ne leur est conféré que par un acte spécial : la *reconnaissance* ; ce n'est qu'à dater de la reconnaissance qu'on considère les rebelles comme ayant des droits. Et cependant, avant de leur conférer les droits et le titre de belligérants, on leur en impose implicitement les devoirs, puisqu'il est d'usage de les châtier comme malfaiteurs lorsqu'ils s'écarterent des règles posées par le droit des gens ! — Cette observation montre assez quel intérêt il y a à régulariser, dès le début de la guerre, la situation, en opérant la reconnaissance des insurgés. On a dès lors un critérium sûr pour distinguer les opérations de guerre des crimes de droit commun, et on supprime une source de mesures arbitraires, toujours à re-

douter lorsque les esprits sont emportés par le vertige des dissensions intestines.

Compétence. — En droit strict, tous les individus qui participent à une guerre civile sont donc des criminels justiciables des tribunaux de leur pays. Suivant les circonstances, ils peuvent être jugés par trois juridictions différentes :

1° La Cour d'assises est la juridiction de droit commun qui est compétente à l'égard de tous les crimes, aussi bien les crimes purement politiques et mixtes que les crimes concomitants et ordinaires (1) ;

2° La Haute Cour, juridiction spéciale, est compétente pour tous les crimes politiques. Mais à la différence de la Cour d'assises, cette juridiction n'est jamais saisie de plein droit ; le Sénat ne peut se constituer en Haute Cour de justice pour connaître d'un crime politique que lorsque le gouvernement a pris l'initiative de la poursuite (2) ;

(1) Jugé que la compétence de la Haute Cour n'est pas exclusive de celle de la Cour d'assises.

(Cass., 8 nov. 1834. S. 35, 1, 233.)

(2) La Haute Cour est la juridiction politique par excellence ; elle rentre dans la catégorie des juridictions *d'exception*, que l'on oppose aux juridictions de *droit commun*. L'existence d'une semblable juridiction se justifie par cette considération, que, pour certains crimes, et pour certains accusés, les juridictions ordinaires seraient insuffisantes ou inefficaces. Elle a en même temps une origine historique plus lointaine : le droit des seigneurs de n'être jugés que par leurs pairs.

L'institution de la Haute Cour a apparu dans notre organisme politique en 1791, et subi des fluctuations variées depuis cette époque à chaque changement de constitution. En 1791 et sous la Constitution de l'an III, la connaissance des crimes politiques appartient à une Haute Cour composée d'un *haut jury* élu par le peuple et de quatre membres de la Cour de cassation. — Sous le premier Empire, la Haute Cour se compose de princes, de conseillers d'Etat et de

3^o Enfin, lorsque l'état de siège a été prononcé, les tribunaux militaires peuvent être saisis de tous les crimes dont devaient normalement connaître la Cour d'assises ou la Haute Cour ; toutefois, les tribunaux ordinaires restent compétents tant que l'autorité militaire ne revendique pas la cause (L. 9 août 1849 ; art. 8).

43. — L'application des lois pénales par les tribunaux permet soit d'éviter la guerre civile en étouffant les complots capables de lui donner naissance, soit d'en punir les instigateurs, une fois l'insurrection vaincue. Mais pendant toute la durée de la rébellion, lorsque le peuple en armes refuse obéissance aux autorités légalement constituées, foule aux pieds les lois et poursuit par la force la réalisation de ses désirs, alors ces lois deviennent manifestement impuissantes ; on ne peut songer à arrêter un à un tous

membres de la Cour de cassation. — En 1848 et 1852 elle est remplacée par un tribunal de membres de la Cour de cassation fonctionnant avec l'aide d'un jury tiré au sort. — En 1815 et 1830, c'est la Chambre des Pairs qui constitue la Haute Cour, et notre Constitution de 1875 reprend le système.

Le Sénat peut être constitué en Haute Cour de justice dans trois hypothèses :

α) Pour juger le Président de la République, accusé de haute trahison.

β) Pour juger les ministres accusés de crimes dans l'exercice de leurs fonctions.

γ) Pour juger un particulier accusé de crime ou complot contre la sûreté de l'Etat.

La dernière hypothèse est la seule qui se soit réalisée. Depuis 1875 la Haute Cour s'est réunie deux fois pour juger des complots contre la sûreté de l'Etat : En 1889, pour le complot Boulanger, et en 1901 pour le complot Déroulède.

(Cf. *Chronique judiciaire* : La Haute Cour de justice en 1899. R. D. P., 1900, 2, p. 281.)

les séditions pour instruire leur procès suivant les formes usitées. Avant d'en venir aux combats en règle, à la guerre proprement dite, l'autorité fait un dernier effort pour ressaisir le pouvoir qui lui échappe et pour étouffer la sédition au moyen de mesures spécialement rigoureuses, avant qu'elle n'ait atteint son maximum d'intensité. L'ensemble des mesures d'exception prises à cet effet est ce que l'on nomme *l'état de siège*.

L'état de siège est la suspension par l'autorité, pour cause de danger imminent, de certaines des garanties que la Constitution accorde aux citoyens; c'est une sorte de dictature légale et temporaire que justifient les nécessités de la défense gouvernementale et du salut public.

Notre plus ancienne loi sur la matière (1) n'admettait qu'un seul cas dans lequel l'état de siège put être prononcé : c'était l'investissement du territoire par une armée étrangère. La loi du 2 fructidor an V, plus prévoyante, estimant que la guerre civile était aussi redoutable que la guerre étrangère, y adjoignit un second cas : l'insurrection. Ces dispositions ont été maintenues par toutes les lois ultérieures, en dépit des changements que subissaient les conditions et effets de l'état de siège à chaque constitution nouvelle. — Aujourd'hui la matière est réglée par les lois du 9 août 1849 et du 3 avril 1878.

La déclaration d'état de siège appartient au *pouvoir législatif*. Elle ne peut avoir lieu *en principe* (2) que dans la forme d'une loi, qui détermine les communes, les arrondissements ou les départements auxquels elle s'applique, et qui fixe le temps de sa durée. Encore cette loi ne peut-

(1) 10 juillet 1791.

(2) Nous disons *en principe*; voir pour les dérogations les art. 2, 3, 4 de la loi de 1878, 4 et 5 de la loi de 1849.

elle être rendue « qu'en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée ».

Ces conditions multiples assurent le citoyen contre l'emploi arbitraire d'une arme aussi dangereuse que l'est la déclaration de l'état de siège. En revanche, les lenteurs qu'entraîne le vote d'une loi par les deux Chambres, risquent d'enlever à la mesure toute opportunité et toute efficacité. Il est très délicat en cette matière d'éviter deux excès opposés également condamnables. — Si la loi multiplie les garanties pour le citoyen, elle rend la déclaration d'état de siège d'un maniement très difficile, voire impossible : en présence d'une insurrection il faut agir vite et sans hésitation ; un retard d'un jour peut compromettre tout succès. — Si, au contraire, ces garanties sont restreintes, si on met sans contrôle l'arme dans la main du pouvoir exécutif, on ouvre une porte à l'arbitraire et au despotisme.

Sous le Directoire, le droit de décréter l'état de siège fut donné au Corps législatif ; puis après le 18 fructidor ce pouvoir fut conféré au Directoire. En 1811, l'arbitraire devint effrayant ; non seulement l'Empereur seul avait le droit de proclamer l'état de siège, mais encore il pouvait le faire alors que n'existaient ni investissement, ni insurrection, suivant son bon plaisir. Cette disposition passa dans la charte octroyée et ce n'est qu'en 1849 que cette attribution fut rendue au pouvoir législatif. — La loi de 1878 a perfectionné le système, et augmenté les garanties du citoyen, en faisant cesser l'état de siège de plein droit à l'expiration d'un délai fixé par la loi. La législation antérieure exigeait au contraire, pour qu'il cessât, un acte exprès du pouvoir législatif. — Les dangers d'arbitraire en sont réduits d'autant, et chacun, en se soumettant à ces mesures d'exception, sait pour combien de temps il a à le faire.

Effets. — La déclaration d'état de siège produit un double effet : une translation de pouvoirs, et une suspension de certaines libertés constitutionnelles.

« *Aussitôt l'état de siège déclaré, dit l'art. 8 de la loi de 1849, les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police passent tout entiers à l'autorité militaire.* » Ceci est une simple translation de pouvoirs pouvant s'opérer sans violation flagrante des droits des citoyens, et d'ailleurs tempérée par ce principe que l'autorité civile continue à exercer ces pouvoirs tant que l'autorité militaire ne les revendique pas. On évite, grâce à cette disposition, des conflits d'attributions possibles entre civils et militaires, particulièrement dangereux à une heure de crise, et on confie les mesures préventives à la même main que les mesures répressives.

Spécifiant les droits de l'autorité militaire, l'art. 9 énumère : 1° le droit de faire des perquisitions de jour et de nuit dans le domicile des citoyens ; 2° le droit d'éloigner les repris de justice et individus sans domicile ; 3° le droit d'ordonner la remise des armes et munitions, de procéder à leur recherche et leur enlèvement ; 4° le droit d'interdire les publications et réunions qu'elle juge de nature à exciter ou entretenir le désordre. — En un mot, c'est la suspension de trois privilèges essentiels : l'inviolabilité du domicile, la liberté de la presse et la liberté de réunion.

Mais l'effet le plus grave de l'état de siège, c'est la dévolution aux tribunaux militaires de la connaissance des crimes et délits « contre la sûreté de la République », « contre la Constitution », « contre l'ordre et la paix publique ». C'est la suspension du principe fondamental que *nul ne peut être distrait de ses juges naturels*. Les accusés, au lieu d'être jugés par les tribunaux de droit commun fai-

sant application de la loi civile, sont jugés par les tribunaux militaires faisant application de la loi militaire. Cette dérogation aux principes a soulevé des protestations énergiques au sein de l'Assemblée, lors de la discussion de la loi. Le ministre de l'intérieur y répondit que toute l'importance de celle-ci était dans les pouvoirs conférés à l'autorité militaire et spécialement aux conseils de guerre ; qu'il fallait une justice rapide pour l'exemple ; qu'on ne devait pas être soumis à des formes et délais dont l'observation pourrait donner aux insurgés le temps de consommer leur crime ; que la Constitution n'avait point entendu autoriser l'état de siège et proscrire ses effets nécessaires.

C'est en 1811 que le principe de dérogation à la compétence des tribunaux de droit commun fit son apparition dans des termes d'une généralité inquiétante : « Les tribunaux civils seront remplacés par les tribunaux militaires. » — Les décrets de juin 1848 le restreignirent aux « chefs, auteurs ou instigateurs de l'insurrection ; ceux qui auraient fourni ou distribué de l'argent, des armes ou des munitions de guerre, exercé un commandement ou commis quelque acte ayant aggravé leur rébellion », et aux « réclusionnaires ou forçats libérés ou évadés qui auraient pris part à l'insurrection ». — L'article 8 de la loi de 1849 a établi une limitation convenable, d'une part en précisant les crimes et délits dont peuvent connaître les conseils de guerre ; et de l'autre, en disposant que les tribunaux militaires *peuvent* connaître de ces infractions, — ce qui signifie qu'ils n'en connaissent pas tant que le gouvernement ne les a pas saisis.

Cette disposition n'en reste pas moins une des plus graves dérogations aux droits du citoyen que puisse justifier la nécessité de défendre l'Etat attaqué.

Certains auteurs confondent ou assimilent la déclaration

de l'*état de siège* avec l'application aux rebelles de la *loi martiale*. Ce sont pourtant deux mesures très différentes et qu'il convient de distinguer : celle-ci rentre dans le droit international de la guerre, celle-là dans le droit public interne de chaque Etat ; la première émane du pouvoir législatif, la seconde de l'autorité d'un général d'armée ; enfin l'une et l'autre n'entraînent pas les mêmes conséquences. La loi martiale « est la conséquence directe de l'occupation ou de la conquête », suivant la définition des *Instructions pour les armées en campagne* (1). Elle suppose donc un état de guerre en règle, et doit être étudiée dans les lois de la guerre au chapitre de l'*occupation*. — L'état de siège au contraire peut être déclaré dès qu'il y a une effervescence générale traduite par des émeutes et des insurrections, mais sans qu'il soit besoin d'une série d'opérations militaires, d'une guerre civile proprement dite. L'application de la loi martiale est une mesure beaucoup plus rigoureuse que la déclaration d'état de siège ; nous la retrouverons plus loin (2).

44. — La proclamation de l'état de siège est une mesure de salut public qui se retrouve sous des formes différentes dans toutes les législations. Il est intéressant de rapprocher des dispositions de la loi française les mesures prises aux Etats-Unis pendant la guerre de Sécession (3).

La Constitution américaine et les lois fondamentales de l'Union n'avaient pas prévu d'une manière spéciale l'hypothèse d'une insurrection, ni réglementé les mesures à prendre en pareille occurrence. Il en résulta des discussions et

(1) Art. 1.

(2) Voir *infra*. Partie II, ch. v : *Des lois de la guerre terrestre*.

(3) Voyez Lawrence, *Commentaires*, t. II, pp. 112, sqq.

des controverses nombreuses sur les attributions des différents pouvoirs, le jour où il devint nécessaire de recourir à des mesures d'exception.

Le Président était investi par la Constitution du pouvoir exécutif, de la suprême direction des agents civils, municipaux et ministériels ; il commandait en chef les armées de terre et de mer ; il lui appartenait de prendre les mesures nécessaires pour réprimer les émeutes. Mais il ne possédait pas le droit de déclarer la guerre, réservé au seul Congrès, et il fallut un acte spécial du Congrès (4 juillet 1861) pour donner au Président le pouvoir de traiter les Etats révoltés comme de véritables ennemis. — Dans ces conditions, la question se posait de savoir si le pouvoir de prendre des mesures d'exception (par exemple de remplacer la loi civile par la loi militaire ou de suspendre le *writ d'habeas corpus*) devait appartenir au Congrès ou au Président. Le temps pressait, le président Lincoln s'appuya sur ses pouvoirs de commandant suprême des forces militaires et navales, pour émettre, le 24 septembre 1862, la proclamation suivante :

« Il est ordonné :

« 1° Que durant l'insurrection existante, et comme mesure nécessaire pour y mettre un terme, tous les rebelles et insurgés, leurs aides et complices, dans les limites des Etats-Unis, et toutes personnes qui décourageront les enrôlements, résisteront à la conscription militaire, ou se rendront coupables de manœuvres déloyales donnant aide et confort aux rebelles contre l'autorité des Etats-Unis, seront passibles de la loi martiale et mis en jugement devant les cours martiales et commissions militaires ;

« 2° Que le *writ d'habeas corpus* est suspendu à l'égard de toutes personnes arrêtées, ou qui sont maintenant, ou se-

ront désormais, durant la rébellion, emprisonnées dans un fort, camp, arsenal, prison militaire, ou toute autre place de détention par une autorité militaire quelconque, ou par une sentence d'une cour martiale ou d'une commission militaire (1). »

Cet acte fut suivi de la création d'une police nationale dans tous les Etats pour veiller à son exécution.

Les mesures prises par le président Lincoln ressemblaient beaucoup à ce que nous nommons l'état de siège ; la suspension de l'*habeas corpus*, ce privilège fondamental des citoyens américains, correspondait sensiblement à la suspension de l'inviolabilité domiciliaire, de la liberté de réunion et de la liberté de la presse. — La translation de pouvoirs avait lieu en faveur des tribunaux militaires au détriment des juridictions civiles. — Enfin la suspension des libertés était limitée ; non pas limitée quant à l'espace, comme en France, à certaines places ; mais limitée quant aux personnes, aux seuls insurgés, exceptant de la mesure les citoyens paisibles. Seule, la proclamation de la *loi martiale* laissait une porte ouverte à l'arbitraire. A proprement parler, ce n'est pas *loi martiale* qu'il fallait dire (on sait qu'on entend par là l'ensemble des mesures que le général d'une armée d'occupation croit devoir imposer aux habitants du pays occupé), mais *loi militaire, code de justice militaire*. Le terme était trop vague, et la même proclamation déclarait également compétentes les cours martiales et les *commissions militaires*, — c'est-à-dire la juridiction d'exception la plus arbitraire qui existe, et qui ne doit appliquer que la loi martiale (au sens propre du mot). La confusion devait fatalement se produire, au plus grand détriment de la liberté des citoyens.

(1) *Le Nord*, 14 oct. 1862. — Lawrence, *Loc. cit.*, p. 115.

La mesure prise par le président Lincoln ne manqua pas de susciter de vives protestations : Un ancien juge à la Cour suprême des Etats-Unis, M. Curtis, écrivait « que la proclamation du 24 septembre 1862 et les ordres du département de la guerre qui l'ont suivie à l'effet d'assurer son exécution, constituent des actes d'empiètement de la part du Président sur les pouvoirs délégués au Congrès et au département judiciaire du gouvernement. » La question avait déjà été vivement discutée au Congrès de 1861 sans résultats. Enfin, le 3 mars 1863, le Congrès se décida à permettre au Président de suspendre le privilège du *writ d'habeas corpus* dans tous les Etats-Unis, ou dans une partie de ceux-ci, toutes et quantes fois il jugera que le salut public l'exige. Fort de cette autorisation, Lincoln lança, le 15 septembre 1863, une seconde proclamation confirmant la première et ainsi conçue :

« Attendu que, dans le jugement du Président, le salut public exige que le privilège du *writ d'habeas corpus* soit actuellement suspendu dans toute l'étendue des Etats-Unis, dans les cas où les fonctionnaires militaires, maritimes ou civils des Etats-Unis, en vertu de l'autorité du Président, détiennent des personnes sous leurs ordres ou sous leur garde, soit comme prisonniers de guerre, espions ou complices de l'ennemi ; soit comme officiers, soldats et marins tirés au sort, enrôlés ou engagés dans les forces de terre et de mer des Etats-Unis, ou y appartenant ; soit comme passibles à tout autre titre des lois militaires, du code de la guerre, ou des règlements prescrits pour le service naval et militaire par l'autorité du Président des Etats-Unis ; soit pour résistance à la conscription ou pour tout autre délit contre le service naval et militaire ;

« Le Président fait savoir que le privilège de l'*habeas*

corpus est suspendu dans toute l'étendue des Etats-Unis dans les différents cas mentionnés, et que cette suspension sera maintenue pendant toute la durée de la dite rébellion, ou jusqu'à ce que cette proclamation soit modifiée ou révoquée par une autre émanant du Président des Etats-Unis (1) ».

Le pouvoir de suspendre l'*habeas corpus* était donc reconnu appartenir au Président, en vertu d'une délégation expresse du Congrès. A l'inverse de l'état de siège français qui ne s'applique qu'aux provinces insurgées, aucune différence n'était faite entre les Etats fidèles et les Etats rebelles. — La décision du Congrès n'avait d'ailleurs pas été attendue par les commissions militaires, qui, depuis leur création, méconnaissaient l'*habeas corpus* et outrepassaient leur compétence avec le plus parfait arbitraire.

(1) *Le Nord*, 3 oct. 1863. — Lawrence, *Loc. cit.*

CHAPITRE II

De la reconnaissance de belligérance.

- 43. Droits du gouvernement légal envers les insurgés.
- 46. Reconnaissance de la belligérance par l'Etat. Pouvoir dont elle émane.
- 47. Formes de la reconnaissance : explicite, implicite.

45. — Les moyens répressifs — application de la loi criminelle aux insurgés, dispersion des séditeux en armes par la force, proclamation de l'état de siège — peuvent suffire pour triompher d'une émeute ou d'une insurrection peu étendue ; mais il n'en est plus de même lorsque les rebelles ont une certaine force, qu'ils possèdent une armée, des généraux, une administration et jusqu'à un gouvernement. Quand vient la guerre civile proprement dite, quand la nation se déchire en deux factions ennemies qui cherchent mutuellement à s'étouffer, il serait à la fois puéril et dangereux pour le gouvernement de s'obstiner à employer ces moyens de défense : leur efficacité matérielle est alors comme nulle. Ils ne sont propres qu'à irriter les insurgés et à les porter à quelque extrémité violente.

A la force il faut opposer la force pour se défendre. Contre l'armée rebelle il faut mobiliser l'armée régulière et entreprendre, pour reconquérir le sol de la patrie, une campagne semblable à celle que l'on pourrait diriger contre

un ennemi du dehors (1). Situation extrêmement délicate : par le fait d'entreprendre une véritable guerre contre ses sujets, l'Etat outrepassé le droit de répression que lui confèrent les lois. L'issue de la lutte étant pour lui la vie ou la mort, il suspend dans cette extrémité l'application du droit, pour décider de son sort par la force des armes ; il invoque la question de salut public et le principe de légitime défense ; mais il n'en agit pas moins arbitrairement, s'arrogeant des pouvoirs qu'aucun texte législatif ou constitutionnel ne lui confère. D'autre part, la lutte, n'étant pas une guerre étrangère, n'est pas soumise de plein droit aux prescriptions du droit des gens. Echappant à la fois à l'application, et de la législation interne, et du droit international, la guerre civile à son début offre donc le caractère éminemment regrettable de n'être soumise à aucune règle, de ne dépendre que des passions et de l'arbitraire des adversaires en présence.

C'est une opinion courante, en doctrine, que le gouvernement légal n'a aucun devoir à observer envers les rebelles ; il peut et doit toujours les considérer comme criminels politiques, justiciables des tribunaux de leur pays. Il a le droit de poursuivre l'anéantissement de ses adversaires par la force, en employant tous les procédés en usage dans les guerres, mais sans les considérer comme belligérants, sans s'astreindre à observer aucune des lois du *jus belli*. Si, par exemple, l'ennemi envoie des parlementaires, le chef d'armée n'est pas même tenu de les recevoir.

(1) Toute nation peut appeler sa milice à un service actif pour faire respecter ses lois, supprimer des insurrections contre son autorité, repousser des invasions de son territoire, ou faire exécuter l'art. 537 du présent Code. (Dudley Field : *Projet d'un Code international* ; art. 531).

Cette doctrine aboutit à des conséquences déplorables. Ses partisans s'efforcent en vain de l'atténuer en y introduisant certains tempéraments : respect de la Convention de Genève, interdiction des massacres et tortures inutiles, etc... Mais comment espérer que de telles prescriptions seront observées, une fois que l'arbitraire du chef d'armée a été posé en principe ? Si ce dernier est investi du droit souverain de punir, pourquoi ne punirait-il pas en mettant à mort les prisonniers, au lieu d'en encombrer les tribunaux ? Et si, dans les guerres régulières, les règles proclamées le plus haut sont trop souvent violées en fait, que sera-ce dans une guerre pour laquelle aucun principe n'a été posé ! — Lors des guerres carlistes, de la guerre de Vendée, de la guerre intestine du Mexique, de la Commune de Paris, nous voyons des masses de prisonniers fusillés sans jugement, pour ne parler que de cet excès (1). Pendant l'insurrection de Cuba en 1869 le général comte de Balmaceda, commandant en chef des troupes gouvernementales, pose en règle de conduite l'assassinat et l'incendie (2).

De tels excès, émanant du parti qui prétend représenter l'ordre, la légalité et la justice, ne peuvent qu'inciter les insurgés à de terribles représailles. S'excusant, soit sur la nécessité, soit sur la félonie de leurs adversaires, les deux ennemis font assaut de cruautés, prolongeant et aggravant sans nécessité tous les maux de la guerre. Déjà Vattel,

(1) V. Calvo, *Op. cit.*, t. IV, p. 197.

(2) « Tout mâle âgé de plus de 15 ans qui sera rencontré hors de sa demeure pourra être fusillé.

« Toute maison, habitée ou inhabitée, sur laquelle le drapeau blanc ne flottera pas, pourra être brûlée.

« Les femmes pourront être transportées de force à Jiguani ou à Bayamo. » (*Proclamation du général de Balmaceda*. R. Gand, 1870. p. 306, n. 1).

frappé par les horreurs des guerres de religion, signalait ce danger, et demandait que les guerres civiles fussent conduites comme les guerres étrangères : « Il est bien évident, dit-il, que les lois communes de la guerre, ces maximes de modération, d'honnêteté et de droiture que nous avons exposées ci-dessus, doivent être observées de part et d'autre dans les guerres civiles. Les mêmes raisons qui en fondent l'obligation d'Etat à Etat, les rendent autant et plus nécessaires quand deux partis obstinés déchirent leur commune patrie. Si le souverain se croit en droit de punir les prisonniers comme rebelles, le parti opposé usera de représailles ; s'il brûle et dévaste, ses ennemis en feront autant. La guerre deviendra cruelle, terrible, et toujours plus funeste à la nation. On connaît les excès honteux et barbares du duc de Montpensier contre les Réformés de France ; il livrait les hommes au bûcher et les femmes à la brutalité d'un de ses officiers. Qu'arriva-t-il ? Les Réformés s'aignirent ; ils tirèrent vengeance de ces traitements, et la guerre, déjà cruelle à titre de guerre civile et de guerre de religion, en devint encore plus funeste. Qui lirait sans horreur les cruautés féroces du baron des Adrets ? Tour à tour catholique et protestant, il signala ses fureurs dans l'un et l'autre parti. Enfin il fallut perdre ces prétentions de juge contre des gens qui savaient se soutenir les armes à la main, et les traiter non en criminels, mais en ennemis.

« Toutes les fois donc qu'un parti nombreux se croit en droit de résister au souverain, et se voit en état de venir aux armes, *la guerre doit se faire entre eux de la même manière qu'entre deux nations différentes*, et ils doivent se ménager les mêmes moyens d'en prévenir les excès et de rétablir la paix (1). »

(1) Vattel, *Op. cit.*, l. III, ch. XVIII, § 294.

Cette assimilation de la guerre civile à la guerre étrangère, demandée par Vattel, est ce que l'on nomme aujourd'hui la « reconnaissance des insurgés comme belligérants » ; ou encore la *reconnaissance de belligérance*. Son effet n'est pas seulement d'humaniser la guerre et d'en diminuer les excès en imposant certaines règles aux belligérants, mais encore de conférer à l'Etat des droits spéciaux ; de le décharger des responsabilités qu'il a pu encourir envers les étrangers pour faits de guerre ; et, d'une manière générale, de transformer un état de fait en un état de droit. Sitôt qu'une guerre civile atteint un certain degré de gravité, c'est pour l'Etat attaqué une mesure d'humanité, de sage politique et d'intérêt bien entendu, tout à la fois, que de renoncer à son attitude de justicier, de reconnaître ses adversaires comme belligérants, et de leur appliquer les règles du droit des gens, sans s'inquiéter *momentanément* de la légitimité ou de l'illégitimité de leur prise d'armes (1) (2).

(1) Dans le même sens : De Martens, *Précis*, l. VIII, ch. III, § 265, note d et ch. IV, § 272. — Perels, *Manuel de droit maritime international*, § 32, p. 186. — Pradier-Fodéré, *Op. cit.*, t. VI, § 2658 *in fine*, — Calvo, *Op. cit.*, t. IV, p. 25.

(2) Ch. Brocher définit bien les avantages qui résultent de la reconnaissance pour les deux partis : « Si les rebelles agissent avec courtoisie, dit-il, observent de leur côté les lois de la guerre et présentent de sérieuses garanties pour l'observation future de ces lois, nous ne voyons pas pourquoi on leur refuserait la qualité de belligérants. En la leur accordant, on circonscrira les maux de la guerre civile. Car il ne faut pas se dissimuler que les rebelles auxquels on n'accorderait pas la qualité de belligérants, qu'on n'admettrait pas au bénéfice des lois de la guerre seraient, par le fait même, dispensés de l'observation de ces lois : on retomberait alors dans l'état sauvage et cela par la faute du gouvernement. Si nous considérons les différentes issues que peut avoir la Révolution, nous serons conduits aux mêmes conclusions. Si les insurgés triomphent, le ci-devant parti gouvernemental sera traité suivant la loi qu'il

46. — La « reconnaissance de belligérance » est donc la constatation, faite par l'Etat même, qu'il existe un état de guerre entre lui et une collectivité d'hommes qui ne forment pas un Etat.

Il faut éviter de la confondre avec la *reconnaissance de l'indépendance* des insurgés, — acte qui émane également de l'Etat, mais qui a une tout autre portée, — ni avec la *reconnaissance du gouvernement insurgé*. « Lorsque le gouvernement légitime, poussé par un sentiment d'humanité, applique en tout ou en partie à l'égard des rebelles les lois de la guerre régulière, cette conduite n'implique en aucune façon de sa part une reconnaissance partielle ou complète du gouvernement que les rebelles peuvent s'être donné ou de leur indépendance comme Etat autonome et souverain... C'est la victoire qui met fin à la lutte et détermine les relations des parties belligérantes l'une vis-à-vis de l'autre (1). »

Il faut encore distinguer la reconnaissance de belligérance qui émane de l'Etat, et celle qui émane des Puissances tierces. Celle-ci confère aux insurgés des droits internationaux plus étendus que celle-là, et place les Puissances dont elle émane dans une situation spéciale : la neutralité.

L'Etat qui reconnaît les insurgés comme belligérants avoue que la guerre existe en fait, et décide que les règles de droit international relatives à cet état doivent s'appliquer aux relations réciproques des deux adversaires, rien de plus.

aura posée lui-même. Et il ne devra pas s'étonner si, une fois prouvé que la force n'était pas de son côté, on a agi à son égard comme à l'égard des criminels (H. Brocher, *Les principes naturels du droit de la guerre*. R. Gand, 1872, p. 404).

(1) Lieber, *Instructions*, art. 152 et 153.

De quelle autorité peut émaner la reconnaissance ? De celle de l'Etat seulement. C'est une mesure d'intérêt général, qui touche aux droits souverains de l'Etat et ne peut être prise que par les pouvoirs publics représentant ou exerçant cette souveraineté, c'est-à-dire par le pouvoir exécutif ou par le législatif. On ne saurait admettre qu'une décision judiciaire pût modifier les droits et devoirs de l'Etat ; on ne saurait *a fortiori* conférer ce pouvoir à de simples particuliers (1). A la vérité, des conventions interviennent parfois entre les chefs d'armée, ayant pour conséquence d'entraîner l'application de certaines lois de la guerre, mais elles n'ont aucun effet général, ne lient pas l'Etat, et ne confèrent pas aux insurgés la qualité de belligérants (2).

La discussion ne peut porter que sur le point de savoir si c'est l'exécutif ou le législatif qui est compétent pour statuer. La majorité des auteurs tiennent pour l'exécutif. L'Institut de Droit International a adopté implicitement cette opinion dans l'article 4 de son règlement : « le *gouvernement* peut reconnaître les insurgés comme belligérants (3). » Lieber parle de même du *gouvernement* légitime (4) ; De Olivart exclut formellement le pouvoir législatif.

La question se posa aux Etats-Unis lors de la guerre de

(1) La reconnaissance ne peut émaner que de l'autorité préposée dans l'Etat aux relations internationales, à l'exclusion des pouvoirs législatif et judiciaire *et, a fortiori, des simples particuliers*. — (De Olivart, *Reconocimiento de belligerancia y sus efectos inmediatos*. Proposition 6 de la conclusion).

(2) Voyez *Infra*, ch. iv.

(3) Règlement sur les droits et devoirs des Puissances étrangères, au cas de mouvement insurrectionnel, avec les gouvernements établis et reconnus qui sont aux prises avec l'insurrection. (Session de Neuchâtel, *Annuaire*, t. XVIII, p. 227).

4) *Instructions*, art. 152.

Sécession, et donna lieu à une discussion assez confuse (1). Aux termes de la Constitution américaine, le Congrès seul avait le pouvoir de déclarer la guerre, *nationale* ou *étrangère*. Le Président d'autre part, commandant en chef l'armée et la marine, avait le droit de prendre toutes les mesures intérieures nécessaires pour assurer la paix publique et *réprimer les insurrections*.

En avril 1861, le Président avait, de sa propre autorité, décrété le blocus des ports des Etats révoltés. Cette mesure excédait manifestement le droit accordé au Président de *réprimer les insurrections* ; elle impliquait nécessairement l'existence d'une guerre (le blocus est un droit de guerre), et équivalait à une reconnaissance implicite de belligérance (2). Le Congrès, réuni en session extraordinaire le 4 juillet, ratifia tous les actes du Président et l'autorisa de plus à exercer certains droits belligérants (prises, interdiction de commercer avec l'ennemi, etc...). A son tour le Congrès reconnaissait donc implicitement l'état de belligérance.

Mais deux ans après (mars 1863), la question fut portée devant la Cour Suprême des Etats-Unis de savoir si le Président n'avait pas outrepassé ses droits en décrétant le blocus sans attendre d'y être autorisé par le Congrès ; ou, en d'autres termes, si le droit de reconnaître les insurgés comme belligérants appartenait au Président (pouvoir exécutif) ou au Congrès (pouvoir législatif).

Le jugement de la Cour, rendu à une faible majorité, fut confus. Il déclara régulière la conduite du Président, en s'appuyant sur des motifs qui tendaient à la conclusion inverse. Il décida « qu'en cas de guerre civile, le Président a

(1) Pour les détails, v. Lawrence, *Op. cit.*, t. II, p. 110.

(2) V. *infra*, § 47, p. 202.

le droit, *jure belli*, d'établir le blocus des ports possédés par les Etats révoltés, et que les neutres sont tenus de respecter ce blocus », après avoir plus haut posé comme principe « que le Président ne possède pas le pouvoir de commencer ni de déclarer la guerre, soit contre une nation étrangère, soit *contre un des Etats de l'Union* ».

Contradiction malaisée à résoudre. Car quel acte peut être considéré comme le *commencement d'une guerre contre les Etats de l'Union*, si ce n'est la reconnaissance, le fait de déclarer que les Sudistes ne sont pas des rebelles, et qu'il existe entre eux et l'Union américaine une guerre régulière? Mécontente de cet arrêt, la minorité de la Cour (4 voix contre 5) fit développer par la bouche d'un de ses membres sa théorie, plus juridique que celle de la majorité : « La guerre faite contre les districts des Etats du Sud par le Président, écrivit le juge Nelson, a été une guerre *personnelle* dirigée contre des individus en rébellion (à l'instar de celle faite par le roi de la Grande-Bretagne lors de la rébellion américaine), avec l'encouragement et l'assistance des sujets loyaux qui doivent prêter leur aide et leur coopération pour réprimer les insurgés. Il existe cependant cette différence que, comme le pouvoir de faire la guerre appartenait au roi d'Angleterre, *celui-ci aurait pu la reconnaître comme guerre civile* dès le commencement et la déclarer telle, ce qui aurait entraîné tous les droits belligérants, *tandis que le Président n'avait pas un tel pouvoir*. La guerre a été par conséquent et nécessairement personnelle, jusqu'à ce que la législature eût agi sur ce sujet. On ne peut assurément soutenir qu'il appartient au Président de changer un citoyen loyal en ennemi belligérant (1). »

(1) Lawrence, *Loc. cit.*, p. 112.

D'après cette interprétation de la Constitution américaine, c'était donc au pouvoir législatif seul qu'appartenait le droit de reconnaître les insurgés comme belligérants.

La discussion de ce cas est intéressante, parce qu'elle repose sur une interprétation de la Constitution américaine et a ainsi une base solide. Car, l'attribution à tel ou tel pouvoir du droit de reconnaître les insurgés, est essentiellement du domaine du droit constitutionnel de chaque Etat ; si celui-ci ne se prononce pas, il n'y a point de raison déterminante qui permette d'ériger une théorie générale et de conférer ce droit à l'exécutif plutôt qu'au législatif. Les auteurs qui décident en faveur de l'exécutif s'appuient sur des considérations d'intérêt pratique : — la reconnaissance sera plus facile et plus rapide que si on exigeait le vote d'une loi. — La reconnaissance pourra être opérée implicitement et découler de l'attitude générale du gouvernement. — Le gouvernement, qui a déjà commencé la répression de l'insurrection, connaît mieux que personne la situation, et sait quel instant favorable il faut saisir pour opérer la reconnaissance, etc... Toutes ces raisons sont assez bonnes pour permettre de décider dans le silence des textes constitutionnels, — dont presque aucun n'a prévu ce cas — ; mais cependant c'est à chaque nation qu'il appartiendra de statuer définitivement sur la question le jour où elle le jugera bon. La reconnaissance de belligérance est un acte qui ressemble beaucoup à la déclaration de guerre. Comme la déclaration de guerre, elle précise en droit une situation de fait ; comme elle, elle détermine les obligations réciproques des parties litigantes ; comme elle, elle est facultative ; comme elle enfin, elle est un attribut de la souveraineté de l'Etat, un droit de majesté. De même que tout Etat attribue à son gré le droit de déclarer la guerre, soit à l'exécutif, soit au

législatif, de même il doit souverainement décider quel est le pouvoir compétent pour reconnaître les insurgés comme belligérants. Ceci est une lacune à combler dans les Constitutions européennes ; tant qu'elle ne le sera pas la question ne pourra être résolue que d'une manière arbitraire, empirique et provisoire.

47. — La reconnaissance formelle des insurgés comme belligérants est, pour l'État attaqué, un aveu pénible à faire ; c'est proclamer la force de ses adversaires, c'est convenir de son impuissance momentanée, c'est reconnaître qu'il n'est plus maître chez lui et qu'il lui faut entreprendre la conquête de son propre territoire. S'il se décide à reconnaître ses adversaires comme belligérants, il le dira rarement d'une manière catégorique, et se bornera à se comporter vis-à-vis d'eux comme il le ferait vis-à-vis d'ennemis réguliers. De là deux formes distinctes de reconnaissance : la *reconnaissance explicite* et la *reconnaissance implicite*.

La première forme est de beaucoup la plus rare, et nous ne pourrions guère citer comme exemple historique que la décision sus-mentionnée du Congrès Américain, constatant officiellement que le gouvernement de l'Union était en état de guerre contre la Géorgie, la Caroline du Nord, celle du Sud, une partie de la Virginie, le Tennessee, l'Alabama, la Louisiane, le Texas, l'Arkansas, le Mississippi et la Floride.

La reconnaissance *implicite* de belligérance, forme beaucoup plus fréquente que la première, résulte de l'attitude générale prise par l'État — que représente son gouvernement — vis-à-vis de ses adversaires. S'il applique à ces derniers les règles du droit international de la guerre, ou mieux encore, s'il s'arroge à lui-même des droits belligé-

rants, on est en droit d'inférer qu'il reconnaît l'existence de l'état de guerre avec toutes ses conséquences. Ce procédé a malheureusement l'inconvénient grave de toujours laisser planer sur les véritables intentions de l'Etat l'incertitude et le doute, de favoriser les malentendus avec les tierces Puissances, et de dépouiller l'acte de reconnaissance de son principal avantage : préciser nettement en droit une situation de fait ambiguë.

La difficulté est de trouver un critérium certain, d'établir au juste quels actes équivalent à une déclaration formelle de reconnaissance, de fixer dans quelles limites l'Etat a voulu s'engager envers ses adversaires.

L'Institut de Droit international, saisi de la question, a essayé de sortir de l'arbitraire en exigeant non pas un, mais une *série* d'actes, de la part de l'Etat, et en éliminant, d'autre part, certaines applications des lois de la guerre faites à titre purement humanitaire et qui ne sauraient s'interpréter comme une reconnaissance de belligérance (1). Cette définition de la reconnaissance implicite est déjà plus précise

(1) *Règlement sur les droits et devoirs en cas d'insurrection*, etc...

Art. 4. § 1. Le gouvernement d'un pays où la guerre civile a éclaté peut reconnaître les insurgés comme belligérants, soit explicitement, par une déclaration catégorique, soit implicitement, par une *série d'actes qui ne laissent pas subsister de doutes sur ses intentions*.

§ 2. Le seul fait d'appliquer aux rebelles, par un sentiment d'humanité, certaines lois de la guerre ne constitue pas par lui-même une reconnaissance de l'état de guerre. (Session de Neuchâtel. A. I. D. I., t. XVIII, p. 228).

Les *Instructions* de Lieber (art. 152, 153) renferment des dispositions analogues concernant la reconnaissance d'*indépendance* des insurgés. Certains auteurs en induisent que Lieber a sous-entendu les mêmes règles pour la reconnaissance de *belligérance*. Cette assimilation ne nous semble pas admissible (Voir Wiesse, *Op. cit.*, p. 34. Desjardins. A. I. D. I., t. XVII, p. 82, n. 1).

que celle proposée à ce même Institut un an plus tôt par un de ses membres (1) : « Un gouvernement reconnaît les insurgés comme belligérants par l'attitude qu'il prend vis-à-vis d'eux », mais elle ne nous dit pas quels sont les actes « qui ne laissent pas de doutes sur les intentions de l'Etat », et déplace la question plutôt qu'elle ne la résout.

Pour tenter de la résoudre, on peut chercher un critérium soit dans le *nombre* des actes émanés de l'Etat, soit dans leur *nature*.

L'Institut l'a cherché dans le nombre, en demandant une *série* d'actes. Assurément, le fait d'appliquer habituellement aux insurgés le droit des gens peut passer, de la part du gouvernement, pour un aveu de reconnaissance, mais ce n'est pas un critérium certain. Plusieurs cartels pour l'échange des prisonniers peuvent être passés sans engager le gouvernement, s'ils émanent de l'autorité des généraux d'armée ; inversement, le gouvernement peut prendre une mesure unique, mais dont l'importance ne laisse subsister aucun doute sur ses intentions. Lorsque la Conférence de Londres se réunit en 1830 pour mettre fin aux hostilités entre la Belgique et la Hollande, l'armistice qu'elle proposa aux combattants fut signé par le gouvernement hollandais. Cet acte impliquait nécessairement la reconnaissance, car, avec qui le gouvernement eût-il traité s'il n'avait reconnu être en face d'une communauté belligérante, et s'était obstiné à considérer ses adversaires comme des criminels politiques ? On passe un traité avec un ennemi ; on n'en passe pas avec un ou plusieurs justiciables.

Dès le début de la guerre de Sécession, le 19 avril 1861, avant que le Congrès se fût réuni et eût constaté l'état de

(1) M. Despagnet, (A. I. D. I., t. XVII, p. 81.)

guerre, le président Lincoln décréta le blocus des ports occupés par les rebelles. A partir de ce moment les cours d'amirauté des Etats-Unis, non seulement condamnèrent les navires neutres qui violaient le blocus, mais déclarèrent comme prises de guerre les navires et cargaisons trouvés en mer, appartenant à des personnes résidant dans les Etats séparatistes, par la simple raison du lieu de leur domicile.

Cette déclaration de blocus (acte unique cependant) était une reconnaissance implicite des insurgés. Le blocus, en effet, est un droit belligérant qui suppose nécessairement un état de guerre : décréter le blocus, c'est proclamer l'existence d'une guerre, et conférer le caractère de belligérants tant à ses adversaires qu'à soi-même. On ne saurait discuter la portée de la mesure en prétextant qu'il s'agissait d'un *blocus pacifique* ou d'une *fermeture des ports*, car la différence est facile à établir entre ces trois mesures. La fermeture de ses propres ports est, pour chaque Etat, un droit absolu, résultant de sa souveraineté territoriale, et dont il use comme bon lui semble. Comme le blocus, cette mesure peut être maintenue de force contre les neutres, et autoriser même la destruction du navire qui voudrait forcer la passe, mais elle ne s'accompagne pas, comme le blocus, du droit de prises ; il faudrait tenir pour illicite, et non fondée en droit des gens, la condamnation comme bonne prise d'un navire neutre pour infraction à un décret de fermeture (1). Les nombreuses condamnations de ce genre prononcées par les cours d'amirauté des Etats-Unis et ratifiées par la Cour Suprême (2) prouvent assez que la mesure

(1) V. Perels, *Manuel de droit maritime international*, pp. 187 et 312.

(2) Lawrence, *Op. cit.*, t. I, p. 185.

prise par Lincoln n'était pas une simple fermeture des ports.

L'hypothèse du *blocus pacifique* est également à repousser ; car, ainsi que le remarque judicieusement Bluntschli, « ces blocus ne se pratiquent que contre un Etat étranger, ou tout au moins contre une Puissance qui se comporte, de fait, comme un Etat distinct, mais jamais contre les ports de la Puissance même qui fait le blocus. Ainsi, quand même il faudrait considérer le blocus de Lincoln comme un blocus pacifique (ce qui, dans tous les cas, est en contradiction avec la manière dont les opérations militaires ont été conduites à cette époque), alors encore cette expression impliquerait-elle que l'Union avait à combattre un adversaire politiquement organisé (1). » C'était bien un *blocus de guerre* que Lincoln avait décrété contre les ports Sudistes, mesure de droit international entièrement incompatible avec l'état de paix et qui équivalait à la plus formelle reconnaissance des insurgés comme belligérants. La Cour Suprême ratifia, comme nous l'avons vu, la mesure du Président, en déclarant qu'il avait le droit d'agir « *jure belli* » en cas de guerre civile, — c'est-à-dire le droit de prendre la qualité de belligérant et de l'attribuer à ses adversaires. —

La reconnaissance implicite de belligérance peut donc résulter d'une mesure unique.

Inversement elle ne résulte pas nécessairement d'une *série* de mesures, lorsque celles-ci sont d'importance secondaire et n'engagent l'Etat à rien. C'est seulement d'après la *nature* des actes du gouvernement envers les insurgés et non d'après leur nombre, qu'on peut conclure qu'il y a ou non reconnaissance.

(1) Bluntschli, *Opinion impartiale sur la question de l'Alabama*. R. Gand, 1870, p. 460.

Si nous adoptons ce nouveau criterium, il est toute une série de mesures, empruntées au droit de la guerre, qui ne sauraient engager l'Etat à rien et que nous devons éliminer tout d'abord. Ce sont les mesures dites d'humanité, celles qui ont pour but de diminuer les horreurs de la guerre, d'éviter les souffrances ou les massacres inutiles, de réduire au minimum le mal que les deux belligérants sont obligés de faire. Telles sont : la Convention de Genève, sur le traitement des blessés ; la Convention de Saint-Pétersbourg sur la prohibition de certains procédés de combat ; les règlements sur le sort des prisonniers, etc... L'ensemble de ces mesures forme une sorte de droit commun de l'humanité, qui doit s'appliquer toujours et partout, même là où aucune autre règle n'est reconnue. Partout où il y a un champ de bataille, l'humanité reprend ses droits, quand bien même les adversaires que l'on combat seraient les derniers des malfaiteurs. Quelque nécessité qui puisse pousser l'homme civilisé à combattre ou à punir son semblable, il ne doit jamais le faire d'une manière sauvage, ni se montrer cruel par amour de la cruauté.

L'ensemble de ces conventions et de ces règlements bien-faisants devra s'appliquer aussi bien contre le barbare dans une expédition coloniale, aussi bien contre l'émeutier dans une révolution, ou contre le fanatique criminel politique, meurtrier et incendiaire, que contre un ennemi régulier sur le champ de bataille. Nous ne pouvons donc qu'adopter sur ce point la sage restriction de l'Institut de Droit international : « Le seul fait d'appliquer aux insurgés, par un sentiment d'humanité, certaines lois de la guerre, ne constitue pas par lui-même une reconnaissance de l'état de guerre (1). »

(1) A rapprocher le texte de Dudley-Field : « Les dispositions du présent Code quant aux prisonniers de guerre n'interdisent point à

La question devient plus délicate lorsqu'il s'agit d'interpréter les actes d'importance secondaire qui sont passés entre les chefs d'armée et forment comme le droit commun de la guerre régulière : capitulations, admission de parlementaires, cartels pour l'échange des prisonniers, etc... La solution généralement donnée, est que ces *commercias belli* dénotent une guerre régulièrement conduite, mais n'équivalent pas à une reconnaissance (1). Une solution contraire fut cependant donnée lors de la guerre d'Indépendance américaine, dans l'affaire des prises de Paul Jones (2) :

L'escadre américaine, commandée par Paul Jones, avait fait trois prises, et les avait conduites dans un port du Danemark (alors sous le gouvernement du roi de Norvège). Ce dernier, prétextant que les Américains étaient de simples rebelles ne jouissant pas des droits belligérants, que, par conséquent, les prises n'étaient point valables, les livra à l'Angleterre.

Le gouvernement américain une fois établi et reconnu adressa des réclamations persistantes au gouvernement danois qui se déroba sous des prétextes divers. M. Wheaton, chargé vers 1843 de poursuivre ces réclamations infructueuses (qui duraient depuis 1779), posa en principe que les prises étaient valables parce que le gouvernement anglais avait implicitement reconnu les Américains comme belligé-

une nation de châtier ceux de ses membres, ou les individus résidant et domiciliés dans son territoire, du chef d'avoir violé ses lois en prenant part à une guerre civile (*Projet d'un Code international*, art. 811).

Despagnet est également d'avis que le gouvernement est tenu d'observer les règles d'humanité pure, alors même qu'il se refuse à considérer les rebelles comme belligérants. (*Droit international public*, § 508, p. 522).

(1) Halleck's, *International Law*. — Wiesse, *Op. cit.*

(2) Voir Lawrence, *Op. cit.*, t. I, p. 176.

rants. « Notre lutte en 1779 n'était pas une révolte ordinaire au sein de l'Etat, écrivait-il, mais une guerre civile donnant à toutes les deux parties les droits de guerre. Comme telle *elle fut reconnue par la mère patrie elle-même, dans l'échange solennel des prisonniers, par des cartels en forme, par le respect montré pour les capitulations conclues par les généraux anglais, et par l'exercice des autres commercia belli ordinairement reconnus entre Etats civilisés* ».

« ... Le gouvernement neutre du Danemark était tenu de respecter le droit militaire de possession, acquis légalement en guerre par capture en pleine mer, et valable dans le port dans lequel la prise avait été amenée. »

Cette thèse finit par triompher et, en 1848, les représentants de P. Jones touchèrent l'indemnité à laquelle ils avaient droit.

Les caractères généraux de la reconnaissance implicite qui se dégagent de ces théories et de ces exemples paraissent pouvoir être ainsi résumés :

α. — Pour qu'une mesure, ou un ensemble de mesures prises à l'égard des rebelles puissent équivaloir à un acte de reconnaissance, il faut que ces mesures émanent de l'Etat lui-même, et non de l'autorité du général qui dirige les opérations. Ce dernier jouit en effet d'une certaine indépendance dans son commandement et il peut appliquer certaines lois de la guerre à ses adversaires, sans que le gouvernement cesse de considérer ceux-ci comme rebelles.

β. — Toutefois, les mesures prises par le général emporteront reconnaissance, lorsque l'Etat aura donné au dit général des instructions formelles dans ce sens, ou qu'il approuvera officiellement sa conduite.

γ. — L'application aux insurgés des lois purement hu-
Rougier.

manitaires de la guerre ne pourra en aucun cas être considérée comme emportant reconnaissance.

δ. — Tout acte de l'Etat impliquant la personnalité juridique des insurgés, notamment tout traité passé avec eux, équivaut à une reconnaissance.

ε. — Il en sera de même de tout acte conférant, soit à l'Etat, soit aux insurgés, un des droits spéciaux inhérents à l'état de guerre : blocus, prises maritimes, visite, interdiction de commercer avec l'ennemi, demande de neutralité aux Puissances tierces, etc...

ζ. — Les autres *commercias belli* ne pourront être considérés comme emportant reconnaissance, que s'ils sont maintes fois et habituellement répétés dans les relations des deux belligérants.

CHAPITRE III

De la reconnaissance de belligérance (*suite*).

48. Caractères et conditions de la reconnaissance.

49. Effets quant aux droits et obligations de l'Etat.

50. Formation de la communauté belligérante. Sa capacité juridique.

48. — La reconnaissance de belligérance accordée par l'Etat a pour caractère essentiel d'être toujours facultative. Quelques titres que puissent faire valoir les insurgés à la qualité de belligérants, l'Etat a toujours le droit de leur répondre par un *nescio vos* et de ne voir en eux que des rebelles ; l'acte de reconnaissance n'est subordonné à aucune condition autre que le bon plaisir du gouvernement qui l'accorde (1).

Ce caractère est la conséquence naturelle de la souveraineté de l'Etat ; il est reconnu sans difficulté par la doctrine et la jurisprudence internationales. Il est cependant une autre théorie, que nous devons signaler, d'après laquelle l'existence même d'une guerre civile « pro-

(1) Un gouvernement sur le territoire duquel éclate une insurrection qu'il se voit obligé de réprimer par la force des armes, est absolument libre, pendant tout le temps qu'il lui conviendra, soit de traiter ses adversaires en rebelles soumis aux lois ordinaires du pays, soit de procéder à l'égard d'eux tous ou de quelques-uns d'entre eux comme il est d'usage entre belligérants dans les guerres internationales (Dè Olivart, *Op. cit.*, proposition 1).

prement dite » conférerait *ipso facto* les droits belligérants aux deux adversaires non seulement dans leurs rapports réciproques, mais même vis-à-vis des Puissances tierces. Le seul point difficile, c'est de préciser en quoi consiste une guerre civile « proprement dite », et à quel moment les deux belligérants se trouvent investis de droits si étendus : « Tout dépend des circonstances de temps et de lieu ; de l'étendue et de la durée du mouvement insurrectionnel ; de la gravité et de la complication des intérêts en jeu, des principes de droit et de l'idée générale proclamés par le parti qui a pris les armes, enfin de l'attitude des Etats neutres (1). » Le vague de tant de conditions aurait pour conséquence obligée de laisser à l'appréciation arbitraire du gouvernement la solution de la question. — En pratique, ce système aboutit donc aux mêmes conséquences que celui de la reconnaissance, (le gouvernement seul juge du sort de ses adversaires) ; et, en théorie, il est difficilement conciliable avec le principe que tout Etat est souverain absolu dans les limites de son territoire.

S'ils n'ont jamais un droit acquis au titre de belligérants, les insurgés peuvent cependant mériter plus ou moins d'en avoir, et le gouvernement, dans son appréciation souveraine, devra tenir compte de plusieurs éléments. Il ne viendrait à l'esprit de personne qu'on put conférer le titre de belligérants, avec les prérogatives qu'il entraîne, à des troupes de révolutionnaires se comportant en malfaiteurs de droit commun, pillant, brûlant et massacrant au hasard autour d'eux. Ce serait pareillement une légèreté coupable que de traiter en ennemis sérieux une poignée d'émeutiers que la vue d'un bataillon d'infanterie peut suffire à ramener au calme.

(1) V. Calvo, *Op. cit.*, t. IV, p. 25.

Avant tout, les rebelles doivent disposer d'une puissance matérielle suffisante pour tenir en échec le gouvernement, nécessiter une campagne véritable contre eux, et rendre incertaine l'issue de la lutte. Ils doivent être organisés militairement, former une armée et non une bande, avoir des chefs, signalés comme tels par un indice extérieur, et acceptant la responsabilité des actes commis par les hommes qu'ils commandent. Si cette condition faisait défaut, aucun pourparler, aucune convention ne serait possible entre les deux armées. — Ils doivent enfin poursuivre un but avouable, et observer eux-mêmes les lois de la guerre le plus scrupuleusement possible. « Un parti politique qui a pris les armes contre son gouvernement légitime, dit de Martens, est reconnu comme belligérant s'il est régulièrement organisé, s'il est indépendant de fait, et s'il respecte les lois et usages de la guerre... Il doit montrer par sa conduite qu'il mérite qu'on lui applique, non pas les lois criminelles, mais les lois et usages de la guerre (1). » — Bluntschli conclut dans le même sens, en précisant autant que possible les trois conditions : « La notion de belligérance, et par suite l'application du droit des gens, en opposition avec le droit pénal, au lieu de se restreindre à deux Etats étrangers en guerre l'un avec l'autre, a été étendue à une partie intégrante de la population d'un Etat qui :

« a) Est de fait organisée comme force militaire.

« b) Observe dans la conduite des hostilités les lois de la guerre et :

« c) Croit de bonne foi lutter au lieu et place de l'Etat pour la défense de son droit public (2). »

(1) De Martens, *Traité...* § 108, t. III, p. 195.

(2) Bluntschli, *Opinion impartiale sur la question de l'Alabama*. R. Gand, 1870, p. 157.

La lutte des Etats du Sud de l'Amérique contre ceux du Nord est l'exemple donné par Bluntschli à l'appui de sa démonstration, comme celui d'une guerre civile dont le parti anti-gouvernemental satisfaisait à toutes les conditions requises. Le gouvernement de Washington était, en quelque sorte, tenu moralement d'accorder à ses adversaires la qualité de belligérants, ce qu'il fit d'ailleurs sans difficulté. — A cette conduite, on peut opposer comme contre-partie celle des gouvernements chilien et brésilien dans deux guerres civiles récentes. Les partisans du Congrès au Chili en 1891, et ceux de l'amiral de Mello au Brésil en 1894, ne purent obtenir d'être reconnus comme belligérants, alors qu'ils satisfaisaient pleinement au triple critérium de Bluntschli par leur force, leur but, leur organisation et leur conduite des opérations militaires. Ce fut la démonstration de ce principe qu'un gouvernement *peut* reconnaître comme belligérants ses adversaires, mais qu'il n'est jamais *obligé* de le faire.

Il n'y est pas obligé, alors même que des Puissances neutres accordent aux insurgés ce caractère et entrent en relations avec eux. Sans doute cette reconnaissance peut influencer sur la décision du gouvernement, et avoir pour lui la valeur qu'à toute manifestation de l'opinion publique, mais elle ne saurait le lier davantage, car l'Etat est seul souverain pour ce qui concerne ses affaires intérieures. Parfois, d'ailleurs, ces reconnaissances étrangères sont dictées moins par un intérêt réel porté aux insurgés, que par les calculs de la politique. L'Angleterre reconnut

Plus loin il insiste encore sur la dernière condition, spécifiant que la distinction entre les malfaiteurs et les belligérants réside en ce que « la guerre est une lutte politique, engagée pour des fins politiques » (p. 455).

ainsi à l'usurpateur dom Miguel non seulement le caractère de belligérant, mais même celui de souverain. Les Etats-Unis agirent de même en 1864, à l'égard de l'empereur Maximilien, lorsque celui-ci, soutenu par la France, se mit en devoir de renverser le gouvernement régulier du Mexique, représenté par le président Juarez.

Et si la Bolivie fut seule à reconnaître, en 1891, les insurgés chiliens comme belligérants, elle le fit, non point parce que les partisans du Congrès méritaient cette mesure, mais parce qu'elle avait, à agir ainsi, un intérêt commercial. Il serait donc éminemment dangereux qu'un Etat fût obligé de traiter en belligérants les rebelles qui l'attaquent, par la seule raison qu'il plaît à une autre Puissance de les considérer comme tels (1).

Une fois que l'Etat a accordé à ses adversaires la reconnaissance, on ne saurait admettre qu'il puisse la révoquer. Il a décidé en toute liberté, en se guidant vraisemblablement sur ses intérêts. Il doit supporter les conséquences de sa décision. La reconnaissance crée une situation juridique nouvelle : elle donne aux insurgés des droits ; en conférant à l'Etat des droits de guerre, elle noue des liens internationaux entre lui et les tiers. Il serait inadmissible qu'un acte de volonté unilatérale pût léser les droits de tiers et modifier la situation existante. Et nous pensons qu'il doit en être ainsi en tout état de cause, même si quelques irrégu-

(1) Le fait que des insurgés ont été reconnus comme belligérants par une Puissance étrangère n'exerce aucune influence et ne produit aucun effet au point de vue politique ou pénal vis-à-vis du gouvernement légitime ; ce gouvernement demeure libre de les punir comme rebelles et de leur dénier tout droit aux traitements plus favorables admis dans les guerres internationales. (De Olivart, *Op. cit.* Proposition 7 p. 123).

larités viennent à se produire du côté des insurgés durant la suite de la guerre. Dès l'instant de la reconnaissance l'Etat se trouve dans la même situation que s'il avait engagé une guerre internationale. Or, dans une semblable guerre, si l'un des adversaires se laisse aller à violer le droit des gens, on réprime ses écarts selon la coutume militaire, mais on ne le met pas pour cela hors la loi internationale.

49. — Il est très délicat de chercher à préciser les conséquences de la reconnaissance de belligérance émanée de l'Etat. Les théories doctrinales sont peu nombreuses, et souvent contradictoires ; les effets de la reconnaissance émanée de l'Etat sont perpétuellement confondus avec ceux de la reconnaissance émanée des neutres ; les solutions données dans la pratique sont inspirées davantage par les intérêts matériels que par les principes juridiques.

Nous essayerons de grouper ces effets autour de quatre chefs principaux :

- A. Suspension des lois pénales ;
- B. Cessation de la responsabilité de l'Etat ;
- C. Droits nouveaux conférés à l'Etat ;
- D. Droits conférés aux rebelles (Théorie de la communauté belligérante).

A. *Suspension des lois pénales.* — Nous avons vu que dans une guerre civile non reconnue, tous les individus qui prennent part au soulèvement tombent sous le coup de lois pénales spéciales ; ils doivent être déférés aux tribunaux et condamnés au fur et à mesure que l'on peut s'emparer d'eux. C'est ainsi que tous les insurgés de la Commune furent traduits devant des Conseils de guerre. Ces tribunaux fonctionnèrent pendant cinq années consécu-

tives, au cours desquelles ils prononcèrent 13.000 condamnations (dont 7.500 déportations à la Nouvelle Calédonie et une trentaine de condamnations à mort). L'Espagne condamna de même les carlistes par masses nombreuses. Bluntschli remarque judicieusement à ce propos, que la perspective d'une semblable répression est faite pour donner aux insurgés l'énergie du désespoir, bien plutôt que pour les calmer. « Tant que les officiers et les soldats de l'armée rebelle ont à craindre, dit-il, s'ils sont faits prisonniers, d'être incarcérés comme criminels d'État ou d'être punis de mort, ils seront infailliblement amenés à se venger par forme de représailles sur les prisonniers qu'ils font à leur tour parmi les troupes du gouvernement, et à les mettre également à mort (1) ».

La reconnaissance met fin à cette situation. Elle transforme les *rebels* en *belligérants*, et suspend l'application du droit pénal. L'insurgé capturé n'est plus un justiciable, mais un ennemi prisonnier de guerre. Comme tel, il est inviolable, et doit être remis en liberté à la fin de la guerre (2).

L'assimilation aux prisonniers de guerre ne doit cependant pas être poussée trop loin. Dans une guerre internationale, soldats et officiers prisonniers sont traités de même ; il n'en est pas ainsi dans une guerre civile. Les sol-

(1) Bluntschli, *Opinion impartiale sur la question de l'Alabama*. (R. Gand, 1870, p. 456).

(2) Tous les auteurs, ou à peu près, opposent nettement la reconnaissance de belligérance à l'application du droit pénal. Seul, Dudley Field, représentant l'école anglaise, émet cette singulière prétention « qu'une nation peut, sans renoncer à ses droits de juridiction sur les insurgés, les traiter comme belligérants ! » (*Projet d'un Code international*, art. 707). Et il commente sa pensée en ajoutant que la reconnaissance, conférant ainsi des droits belligérants à l'État seul, devient une arme de plus contre les insurgés ! C'est exactement le contraire du but qu'on lui assigne ordinairement.

faits ne sont coupables que des faits de violence exercés pendant la lutte armée. Ces faits — punis par le droit pénal ordinaire, — sont justifiés et innocentés par la qualité de belligérants conférée aux rebelles. Les soldats prisonniers devront donc être remis en liberté à la fin de la guerre. — Les chefs, sont pareillement absous pour les faits de guerre, mais ils sont en plus coupables d'un autre crime : le crime de trahison ou de complot contre la sûreté de l'Etat (articles 87, 88, 89 et 91, Code pénal), sur lequel leur qualité de belligérant n'a aucun effet. L'allégeance du citoyen envers l'Etat est comme suspendue pendant la guerre ; plus exactement, on n'en parle pas, et on attend que la question soit résolue par le sort des armes. L'insurrection vaincue, l'allégeance reprend sa force, et le citoyen coupable d'avoir voulu la rompre doit répondre de son crime devant les tribunaux.

Ceci explique pourquoi les auteurs, tout en déclarant que la reconnaissance suspend l'effet des lois pénales, s'accordent à faire une exception pour les chefs de l'insurrection. Les Instructions de Lieber, faites spécialement pour une guerre civile, disposent que « l'application aux rebelles sur le champ de bataille des lois et usages de la guerre n'a jamais empêché le gouvernement régulier de juger les chefs de la rébellion ou les principaux rebelles comme coupables de haute trahison et de les traiter en conséquence, à moins qu'ils n'aient été compris dans une amnistie générale » (1). Morin commente très bien ce texte en ajoutant « si cette réserve se limite ici aux chefs ou aux principaux rebelles, c'est qu'on a en vue, non pas l'insurrection dont tous les participants sont des coupables à

(1) Art. 154.

punir, mais une lutte engagée comme la guerre, avec observation de ses règles, ce qui comporte immunité ou amnistie pour les simples combattants (1) ». — Pradier-Fodéré développe la même opinion en disant : « L'esprit et les mœurs politiques modernes ne permettraient plus aux gouvernements établis de refuser d'appliquer les lois de la guerre aux insurgés qui les auraient observées pendant la lutte, de ne point traiter par exemple en prisonniers de guerre ces mêmes insurgés capturés sur le champ de bataille, de violer les capitulations ou conventions militaires conclues avec eux, d'accomplir en un mot contre eux tous autres actes contraires aux usages et lois de la guerre. Les chefs seuls du parti révolutionnaire vaincu pourraient être punis comme coupables de haute trahison. Mais en pareille circonstance, la modération et la clémence seraient autant un devoir d'humanité qu'un acte de prudente politique (2) (3) ».

B. *Cessation de la responsabilité de l'Etat*. — Un Etat est responsable, non seulement de ses actes, mais encore des actes de ses nationaux qui pourraient préjudicier, ma-

(1) Morin, *Op. cit.*, ch. I, § 5 (t. I, p. 18).

(2) Pradier-Fodéré, *Op. cit.*, t. VI, § 2658 in-f., p. 550.

(3) La guerre de Sécession se termina par la capitulation des deux principaux généraux séparatistes : Lee et Johnston, qui se rendirent aux conditions suivantes : « Les officiers devaient donner leur parole individuelle de ne plus prendre les armes contre les Etats-Unis, jusqu'à ce qu'ils eussent été régulièrement échangés ; les commandants de compagnie ou de régiments devaient signer un engagement pareil au nom des soldats placés sous leurs ordres. Les armes, l'artillerie et tout le matériel de propriété publique devaient être remis aux Etats-Unis. Après quoi les officiers et les soldats seraient libres de retourner dans leurs foyers où ils ne pourraient être troublés par les autorités des Etats-Unis, aussi longtemps qu'ils observeraient leur parole donnée et les lois en vigueur dans le lieu de leur résidence.

tériellement ou moralement, soit à un gouvernement étranger, soit aux ressortissants de ce gouvernement. Ce principe reçoit d'assez fréquentes applications dans les cas d'émeutes, lorsque la populace soulevée insulte une ambassade ou maltraite des étrangers.

Cette responsabilité de l'Etat envers les étrangers subsiste-t-elle en cas d'insurrection ou de guerre civile non reconnue ? L'Etat doit-il une réparation aux gouvernements, une indemnité aux particuliers lésés du fait de la guerre ? Ceci est une question controversée, et qui comporte trop de développements pour être discutée incidemment à cette place (1). Ce qui est certain, c'est que les gouvernements sont parfois obligés d'accepter la responsabilité des agissements de leurs nationaux révoltés, et d'indemniser les tiers lésés (2) ; ou qu'ils n'échappent à ces réclamations qu'après de longues et désagréables discussions diplomatiques.

Or, tout Etat en proie à la guerre civile a un moyen très simple d'éviter ces contestations et de dégager sa responsabilité vis-à-vis de toutes les Puissances tierces ; ce moyen c'est de reconnaître les insurgés comme belligérants. Par là il avoue la rupture momentanée de l'allégeance des rebelles et son impuissance à se faire obéir d'eux. Il invoque un cas de force majeure et devient aussi irresponsable des actes de ses nationaux révoltés que si ceux-ci étaient des ennemis étrangers (3). La responsabilité des

(1) Voyez *infra*, III^e partie, ch. vi.

(2) Par exemple, le gouvernement brésilien a dû verser une indemnité de 900.000 fr. aux familles de trois Français, MM. Müller, Buette et Deville, tués au cours de la guerre civile de 1893 (R. D. I. P., 1895, p. 340).

(3) Lawrence, *Op. cit.*, t. I, p. 182. — Calvo, *Op. cit.*, t. III

actes des insurgés retombe alors sur eux-mêmes, représentés par leurs chefs, ou plutôt sur la nouvelle personne juridique formée, sur la *communauté belligérante*.

Après la guerre de Sécession, le gouvernement américain repoussa toutes les demandes d'indemnités qui lui furent adressées, à raison d'actes commis par les Sudistes, par la raison que ceux-ci étaient belligérants réguliers et que leurs actes n'engageaient pas la responsabilité du gouvernement de l'Union. Notamment une convention franco-américaine ayant créé, le 15 janvier 1880, une commission mixte chargée de statuer sur les dommages causés par la guerre de Sécession, la France essuya un refus formel pour avoir demandé que la Commission statuât aussi sur la conséquence des actes des Sudistes.

C. *Droits belligérants conférés à l'Etat*. — « Sans belligérants, écrivait un professeur d'Oxford à propos de la guerre de Sécession, la guerre ne peut exister, et sans guerre il ne peut y avoir de droits de belligérants. Il va sans dire qu'un gouvernement qui, dans ses rapports avec les nations étrangères, refuse à ses opposants le caractère de belligérants, renonce *ipso facto* aux privilèges de ce caractère pour lui-même. Un tel gouvernement se limite aux droits seuls qu'il possède en temps de paix. Il ne peut se prévaloir du droit légitime de blocus. Il ne peut non plus arrêter, visiter ou détenir aucun navire étranger en pleine mer (1) ».

L'acquisition de ces droits nouveaux est le plus sérieux avantage que puisse trouver l'Etat à accorder à ses adver-

§§ 1262-1279. — Pradier-Fodéré, *Op. cit.*, t. I, §§ 203-240, — t. II, § 1224. — Wiesse, *Op. cit.*, p. 43, sqq.

(1) Lawrence, *Op. cit.*, t. I, p. 188.

Cf. Piédelièvre, *op. cit.*, p. 120. et Pradier-Fodéré, t. VI, p. 547.

saires la reconnaissance. S'il perd d'un côté les moyens de répression que lui donnait l'application des lois criminelles, il acquiert, par contre-partie, des moyens d'action énergique pour réduire les rebelles. L'intérêt est grand, surtout pour les nations maritimes dont la puissance d'action serait singulièrement limitée si elles ne pouvaient ni exercer de blocus, ou d'embargo, ni faire de prises, ni saisir la contrebande de guerre amenée par les vaisseaux neutres. Il est important de remarquer que ces différents droits sont opposables aux tiers de plein droit : l'Etat est reconnu par les autres Puissances comme personne du droit des gens ; dès l'instant qu'il se déclare en état de guerre, les autres nations sont averties que ses droits belligérants leur seront opposables. Le point est au contraire très controversé quand il s'agit des droits belligérants des insurgés.

50. — D. Droits belligérants conférés aux rebelles. — L'effet essentiel de la reconnaissance est de transformer les insurgés — groupe de citoyens rebelles à l'autorité de leur souverain — en un être juridique *sui generis*, sujet de droits et de devoirs, que nous avons nommé la *communauté belligérante*.

Mais quelle est l'étendue des droits de la communauté belligérante ? Dans quelle mesure ces droits sont-ils opposables aux tiers ? — Sur ce point, la controverse est vive, les solutions données sont contradictoires et la politique plus que le droit inspire les décisions des gouvernements.

Il n'y a pas de difficulté sérieuse tant qu'on considère seulement la communauté belligérante dans ses rapports avec l'Etat qu'elle combat. Elle possède une sorte de souveraineté partielle, limitée aux seuls droits belligérants, et qui la met vis-à-vis de son adversaire dans la même situation qu'un ennemi étranger.

Elle a le droit de traiter avec son adversaire, de signer des capitulations, des armistices, des suspensions d'armes, des échanges de prisonniers, etc... qui devront être rigoureusement observés. — Ses soldats faits prisonniers ont droit au traitement des prisonniers de guerre. — Elle peut envoyer des parlementaires que les troupes du gouvernement doivent accueillir, etc... Bref, elle a droit à l'application du *jus belli*.

Si le gouvernement régulier viole les lois de la guerre, la communauté belligérante pourra user de représailles ou de retorsion.

La théorie juridique de l'occupation devient pareillement applicable dans son ensemble — sauf des modifications de détail — aux territoires tombés en possession de la communauté belligérante, etc... etc...

Mais une difficulté sérieuse apparaît lorsque des tiers sont mêlés aux événements de la guerre, ce qui arrive presque inévitablement lorsque les opérations s'étendent sur mer. Supposons que des insurgés, reconnus comme belligérants, aient bloqué un des ports de leur pays aux mains du gouvernement légitime, et qu'un navire appartenant à une tierce Puissance se présente avec la prétention de franchir le blocus.

Deux principes juridiques, également respectables, mais entièrement contradictoires, trouvent ici leur application.

D'une part, la tierce Puissance qui prétend forcer le blocus peut invoquer l'axiome : *res inter alios acta aliis nec nocere nec prodesse potest*. — Votre gouvernement vous a reconnus comme belligérants, dira-t-elle aux rebelles, c'est fort possible, mais cet acte m'est entièrement étranger et je ne dois pas en supporter les conséquences. Les démembrements ou délégations de souveraineté ne sont valables

en droit international qu'autant qu'ils ont été ratifiés par les tierces Puissances. Or, je n'ai jamais reconnu l'existence de votre communauté belligérante; je n'admets pas que vous exerciez le droit de blocus contre moi, et je prétends passer (1).

D'autre part, la reconnaissance donnant à l'un comme à l'autre combattants la qualité de belligérants leur confère nécessairement des droits identiques. La guerre civile reconnue équivaut à une guerre internationale, et, dans cette dernière les droits des deux parties sont rigoureusement égaux. Cette égalité est l'essence même de la guerre que l'on se plaît à assimiler à un duel entre nations. Le duel tournerait au guet-apens, si on conférait à l'un des combattants des moyens d'attaque qui seraient refusés à l'autre. L'Etat pourrait bloquer les ports des insurgés et ceux-ci ne sauraient user de réciprocité! Un navire chargé de contrebande de guerre pourrait être arrêté, visité et saisi s'il était destiné aux insurgés, mais il entrerait paisiblement au port s'il était adressé au gouvernement régulier! La recon-

(1) Cette thèse est celle de l'Institut de Droit International (art. 5 du règlement sur *les droits et devoirs des Puissances étrangères et de leurs ressortissants au cas de mouvement insurrectionnel avec les gouvernements établis et reconnus qui sont aux prises avec l'insurrection*).

Art. 5, § 1. — Une tierce Puissance n'est pas tenue de reconnaître aux insurgés la qualité de belligérants, par cela seul qu'elle leur est attribuée par le gouvernement du pays où la guerre civile a éclaté.

§ 2. Tant qu'elle n'aura pas reconnu elle-même la belligérance, elle n'est pas tenue de respecter les blocus établis par les insurgés sur les portions du littoral occupées par le gouvernement régulier (*Annuaire*, t. XVIII, p. 228, Neuchâtel).

L'avant-projet de M. Desjardins comportait un 3^e § supprimé lors de la discussion :

§ 3. Ses navires ne pourront être visités en pleine mer.

naissance ainsi comprise serait un non sens juridique, et pour les insurgés ce serait une duperie, une mesure hypocrite destinée à mieux assurer leur défaite. La logique et l'équité exigent que les droits belligérants conférés aux insurgés soient opposables aux tiers (1).

L'hypothèse sur laquelle nous raisonnons se réalisera, il est vrai, rarement. Lorsque des insurgés ont été reconnus par leur gouvernement, et se sont montrés assez forts pour établir un blocus, il y a des chances sérieuses pour que les Puissances les reconnaissent à leur tour, et alors le problème ne se pose plus. Toutefois la question — qui offre un intérêt juridique des plus considérables — n'est pas de pure théorie. Elle se posa, au moment de la guerre d'Indépendance américaine, aux gouvernements hollandais et norvégien, dans les ports desquels l'escadre américaine avait amené plusieurs prises. Les colons américains révoltés prétendaient alors, non sans raison, que la mère patrie, par sa conduite envers eux, les avait implicitement reconnus comme belligérants. En conséquence, ils couvraient la mer de leurs croiseurs et conduisaient leurs prises dans les différents ports d'Europe, notamment au Texel et au Danemark, alors que les gouvernements hollandais et norvégien ne les avaient aucunement reconnus comme belligérants.

(1) Pradier-Fodéré se range à cette opinion quand il écrit : « Le gouvernement légitime, par son refus de reconnaître la belligérance, se limiterait aux seuls droits qu'il possède en temps de paix... Il ne pourrait exiger des États étrangers qu'ils observent à l'égard des insurgés les devoirs de la neutralité. » (Pradier-Fodéré, *Op. cit.*, t. VI, § 2658). — Wiesse, citant Geffken, dit de même : « Quant aux insurgés auxquels la qualité de belligérants a été reconnue (il s'agit d'après le sens du passage de la reconnaissance par le gouvernement), ils ont eux aussi le droit d'établir un blocus, puisque le blocus est une opération de guerre » (Wiesse, *Op. cit.*, p. 224).

D'après la première théorie que nous avons exposée, ces gouvernements auraient dû fermer leurs ports aux croiseurs américains. Il n'en fut rien. Et, aux réclamations de l'Angleterre demandant qu'on lui livrât les prises, les Etats généraux hollandais répondirent par une fin de non recevoir. Si au contraire la Norvège céda sur le moment et livra les prises, nous avons vu plus haut que son gouvernement finit par admettre des réclamations américaines et accorder une indemnité aux héritiers de Paul Jones (1).

Des espèces voisines méritent également d'être citées pour éclairer la question :

M. Fisch, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, écrivait en 1869, à l'occasion d'une révolution éclatée à Haïti «... que l'exercice du droit de visite ou la simple détention de navires américains par les croiseurs des rebelles ne saurait être autorisée. Il en serait de même de tous autres actes auxquels ne sont admis à se livrer que les insurgés reconnus comme belligérants (2) ». Ce qui équivaut à dire que les navires des insurgés reconnus ont le droit de visite envers les navires étrangers.

En 1885, une canonnière américaine captura un brigantin, *Ambrose Light*, commissionné par le gouvernement révolutionnaire de la Colombie. Ce dernier, avait entrepris le blocus de plusieurs ports colombiens aux mains du gouvernement régulier. Le juge appelé à se prononcer sur la légitimité de cette capture déclara « qu'à défaut de reconnaissance des insurgés *par le gouvernement colombien ou par celui d'une autre Puissance*, et vu l'absence de toute constatation officielle de l'état de guerre en Colombie, la commission donnée

(1) V. *supra*, ch. II, p. 208 § 47.

(2) Wiesse, *Op. cit.*, p. 126, note 2.

au brigantin était nulle (1) ». D'où cette conclusion, qu'en cas de reconnaissance par leur gouvernement, les insurgés auraient pu valablement établir et faire respecter leur blocus.

Le système d'après lequel les Puissances ne seraient pas astreintes à respecter les blocus des insurgés se présente sous des dehors juridiques qui, à première vue, le font paraître inattaquable, et lui ont valu d'être appuyé par la haute autorité de l'Institut de Droit international. Cependant, en l'examinant d'un peu près dans ses conséquences, on le trouve injuste, absurde et à peu près inapplicable.

Il est injuste, nous l'avons déjà dit, parce qu'il met les deux combattants dans des situations inégales, conférant à l'Etat des moyens d'action énergique qu'il refuse aux insurgés. Il serait préférable pour ces derniers que la reconnaissance n'eût pas lieu dans de telles conditions. Mais, par surcroît, ils ne peuvent y échapper, et sont obligés de subir le sort qu'on leur fait. Cette seule conséquence devrait suffire à condamner le système, car on ne saurait admettre que le droit puisse ne pas être conforme à la justice.

Cette inégalité crée en même temps une absurdité juridique. Les insurgés ne sont pas véritablement des belligérants s'ils ne peuvent exercer *tous* les droits belligérants. Ce serait pure sophistique que de vouloir distinguer ici entre la *jouissance* et l'*exercice* du droit. Le droit de blocus ne peut avoir d'utilité pratique qu'autant qu'on l'exerce. Si on ne peut juridiquement pas l'exercer, c'est qu'on ne le possède pas (2), l'existence *virtuelle* d'un tel droit ne se concevant

(1) *Id. Id.*, p. 115.

(2) Nous n'entendons pas parler des obstacles matériels qui peuvent empêcher la réalisation du blocus, mais des obstacles juridiques.

point. La reconnaissance de belligérance aboutirait donc à cette belle conséquence juridique de ne créer qu'un seul belligérant : l'Etat. Ce serait une guerre dans laquelle il y aurait un seul combattant, ce qui paraît légèrement absurde.

Au point de vue pratique enfin, le système n'est pas meilleur. Ne parlons pas des contestations sans nombre auxquelles donnera lieu un blocus exercé en fait et non approuvé en droit. Admettons que le blocus établi par les insurgés ne soit opposable qu'aux navires des Puissances qui ont reconnu la belligérance. Pour que ce blocus puisse fonctionner utilement, il faut qu'il soit opposable à tous les navires qui tentent de franchir la passe ; et il faut, par voie de conséquence, que toutes les Puissances du monde aient reconnu la belligérance, condition qui paraît difficile à remplir. Dans le cas contraire nous retombons sur une situation assez singulière : les insurgés auront le droit d'empêcher certains navires d'entrer et seront forcés d'en admettre d'autres, ce qui rendra leur blocus totalement inefficace et les mettra en situation d'infériorité manifeste envers leurs adversaires (1).

Le seul moyen d'échapper à tant d'illogismes et de contradictions, c'est d'admettre franchement que le blocus des

(1) Il est regrettable que l'Institut, statuant sur la question, n'ait pas envisagé et discuté ces différentes hypothèses. Il a adopté le principe « que les insurgés n'ont pas la capacité d'établir un blocus envers les Puissances qui ne les ont pas reconnus », sans même le discuter.

Et il a esquivé la contradiction que nous avons signalée, en prétextant « que les insurgés n'ont pas droit de blocus, mais que le gouvernement régulier le possède, parce que le blocus n'est pas un droit de guerre mais un acte de police intérieure ! » Quand donc le blocus est-il un droit de guerre ? (V. Bluntschli, R. Gand, 1870, p. 460, et Perels, *Manuel de droit maritime*, *passim*).

insurgés reconnus est opposable aux tiers. Est-il vrai qu'en décidant ainsi on viole la liberté d'action des tierces Puissances, qu'on leur impose de force la reconnaissance des insurgés, qu'on les place dans la situation de neutres sans leur consentement ? Nous ne le croyons pas.

Lorsqu'un Etat reconnaît la belligérance qui existe entre lui et ses adversaires, les Puissances tierces ne lui opposent pas le principe *res inter alios acta*. Elles lui reconnaissent les droits d'un belligérant et, elles respectent les blocus établis par lui. Tout ce qu'elles peuvent demander, c'est qu'une notification ait eu lieu préalablement pour leur faire connaître la reconnaissance. Mais par le seul fait de respecter un blocus du gouvernement légitime, la Puissance tierce n'adhère pas nécessairement à la reconnaissance et ne se place pas *ipso facto* en état de neutralité. Elle conserve sa liberté d'action. Pourquoi en serait-il autrement du blocus établi par les insurgés ? Parce qu'à ses yeux la communauté belligérante n'existe pas ? Ce n'est pas une raison suffisante. La communauté belligérante tire sa souveraineté — si on peut se servir d'un tel mot — souveraineté spéciale, limitée et transitoire, d'une concession, d'une délégation de l'Etat. Les pouvoirs de la communauté belligérante sont une émanation de la souveraineté de l'Etat. Si donc la souveraineté de l'Etat est respectée par toutes les Puissances ; si les droits belligérants de ce dernier sont reconnus dès l'instant qu'il se déclare en état de guerre, pourquoi n'en serait-il pas de même des droits belligérants qu'il délègue à certains individus ? Il n'y a point besoin de reconnaissance nouvelle, car, dans la communauté belligérante, c'est encore la majesté de l'Etat que la Puissance tierce respecte.

Nous avons parlé de notification. Un acte de cette na-

ture serait en effet indispensable pour porter à la connaissance des tiers le fait de la reconnaissance, qui a pu, dans le cas de reconnaissance implicite, être tout à fait clandestin et douteux. Mais il n'est pas besoin d'user de la notification diplomatique. La notification peut être faite individuellement aux commandants de tous les navires étrangers qui se présentent devant un port bloqué, soit par le gouvernement légitime, soit par les insurgés. Ainsi avertis, ces navires sauront qu'en voulant violer le décret de blocus, ils s'exposent à être de bonne prise.

L'acte de reconnaissance, émané du gouvernement, a donc pour effet de déléguer au groupe insurgé une fraction de la souveraineté de l'Etat, et d'en faire un être juridique *sui generis*, dont la capacité est étroitement limitée dans le temps et dans l'espace.

Les droits conférés à la communauté belligérante sont exactement les mêmes que les droits belligérants qui compètent à l'Etat lui-même quand il est en état de guerre.

L'acte de reconnaissance ne produit, en principe, d'effets, qu'entre les deux combattants ; les Puissances tierces ne sont pas obligées d'y adhérer et ne sont pas constituées de plein droit en état de neutralité. Cet effet ne peut être produit que par un acte exprès de reconnaissance émané de ces Puissances.

Toutefois, lorsque l'exercice des droits conférés à la communauté belligérante envers son adversaire met incidemment des tiers en cause, ces tiers doivent s'incliner devant les droits de l'un ou l'autre belligérant.

Notamment, les tiers doivent respecter les blocus établis par la communauté belligérante, aussi bien que ceux établis

par le gouvernement régulier, à condition que la reconnaissance leur ait été préalablement notifiée.

Le préjudice que les tiers auront éprouvé de ce chef pourra donner lieu à des réclamations diplomatiques, soit auprès du gouvernement régulier, soit auprès des chefs de la communauté belligérante.

CHAPITRE IV

Des lois de la guerre terrestre

51. Question de la déclaration. Mise en vigueur des lois de la guerre.

52. Des combattants. Convention de Genève.

53. Des moyens barbares ou perfides de nuire à l'ennemi.

54. Des représailles. Des prisonniers de guerre.

55. De l'occupation militaire dans une guerre civile.

56. Théorie juridique de l'occupation.

51. — Le droit public romain n'admettait pas qu'une guerre régulière put avoir lieu sans une déclaration préalable : *Hostes hi sunt qui nobis aut quibus nos publice bellum decrevimus. Cæteri latrones aut prædones sunt*, dit le Digeste (1). La doctrine internationale moderne, bien que moins rigoureuse, exige toujours, dans les guerres entre nations, un acte solennel initial (déclaration, manifeste ou ultimatum) pour porter à la connaissance des tiers la date précise à laquelle ont commencé les hostilités (2). Dans les guerres civiles, au contraire, il ne peut être question de déclaration, car l'un des partis s'organise progressivement, à mesure que la révolte s'aggrave, et n'arrive à présenter les caractères du belligérant qu'après avoir été poursuivi comme rebelle pendant un certain temps.

(1) L. 118 Dig. *De verb. signif.*

(2) Exception faite pour l'école anglaise.

Lorsqu'il existe un intérêt juridique à déterminer depuis quelle date existe l'état de guerre civile, il faut se reporter à des actes initiaux d'une autre nature, en remarquant que la guerre comprend deux périodes distinctes : avant et après la reconnaissance.

La première phase, celle de l'insurrection, débute parfois par une déclaration des insurgés, accompagnée d'actes qui ne laissent pas de doutes sur leurs intentions. La guerre de Sécession débuta par une Convention de délégués de la Caroline du Sud (20 décembre 1860), qui décréta la dissolution de l'Union existant entre la Caroline et les autres Etats d'Amérique. Six semaines plus tard, six autres Etats déclaraient faire de même, et les insurgés s'emparaient dans leurs Etats respectifs des douanes, des arsenaux et des forts (1). Ceci ressemble assez à une déclaration officielle de l'insurrection.

La seconde période — guerre civile reconnue — date naturellement de l'acte de reconnaissance, si toutefois celui-ci est explicite. En cas de reconnaissance implicite, on ne peut pas toujours préciser à partir de quelle date l'Etat a considéré ses adversaires comme belligérants.

La déclaration, dans la guerre internationale, annonce le début des hostilités. A dater de ce moment, les ressortissants de chaque Etat se divisent en *combattants* et *non combattants*. Les droits et devoirs inhérents aux uns et aux autres forment une branche spéciale du droit des gens : le droit de la guerre, qui devient applicable *de plano*.

Dans une guerre intestine, au contraire, la mise en vigueur du *jus belli* ne va pas de soi. Nous savons déjà, qu'en principe, les insurgés non reconnus n'ont aucun droit opposable à l'Etat ; celui-ci est seul juge des moyens à employer

(1) R. Gand, 1871, p. 116 sqq.

pour triompher de leur résistance ; et le droit de la guerre internationale devient applicable à la guerre civile du jour seulement où les insurgés sont reconnus comme belligérants. Mais à cette règle rigoureuse, il faut appliquer un double tempérament : D'une part, certaines lois de la guerre, d'un intérêt purement humanitaire, comme la Convention de Genève ou celle de Saint-Pétersbourg, sont toujours appliquées aux insurgés, même non reconnus ; l'ensemble de ces règles forme en quelque sorte le droit commun de l'insurrection : il s'applique de plein droit, sitôt que la lutte s'est engagée.

Et d'autre part, les lois de la guerre internationale peuvent s'appliquer à une guerre civile non reconnue dans un cas spécial : le cas d'une convention entre les chefs des deux armées ennemies. Il arrive parfois, en effet, que le général qui commande les troupes du gouvernement passe une convention avec le chef des rebelles, pour stipuler qu'on se fera bonne guerre et qu'on respectera de part et d'autre les lois et règles en usage dans les guerres entre nations (1). Cette

(1) Des accords de ce genre intervinrent en 1838 et 1874 entre les insurgés carlistes et le gouvernement espagnol (R. D. I. P., 1896, p. 74).

— Au début de la guerre d'Indépendance américaine, le général anglais, sir James Roberston, écrivait, en prenant possession de son poste, au général Washington :

« Monsieur, ayant reçu une commission du roi, qui me nomme commandant en chef de ses forces dans ce pays, un des premiers soins que je prends, c'est de vous convaincre de mon désir de faire la guerre conformément aux règles tracées par l'humanité, et aux exemples que nous recommandent les nations les plus civilisées. Je vous fais cette déclaration de ma résolution, dans l'espoir de trouver une disposition analogue de votre côté. Pour atteindre ce but, convenons de prévenir ou de punir toutes les violations des règles de la guerre chacun dans la sphère de notre commandement ». (De Martens, *Causes célèbres du droit des gens*, t. III, Cause 4, p. 313).

mesure ne saurait toutefois produire des conséquences aussi étendues que la reconnaissance des rebelles. Elle est limitée aux seules parties contractantes ; si le chef qui a passé la convention vient à changer, son remplaçant n'est lié en rien. Elle ne produit effet en outre que pour les menus *commercias belli* : traitement des prisonniers, sièges, bombardements, procédés de combat, parlementaires, armistices etc... mais elle ne saurait conférer aux parties de droits belligérants importants, intéressant la souveraineté de l'Etat ou les intérêts des tiers, comme par exemple le droit de blocus.

En résumé, nous diviserons en trois groupes les règles du droit de la guerre applicables aux rebelles :

α. — Les règles d'humanité, applicables de plein droit en tout état de cause ;

β. — Les menus *commercias belli*, applicables soit par suite d'une convention entre les chefs d'armée, soit par suite de la reconnaissance des insurgés ;

γ. — Les droits belligérants proprement dits qui ne peuvent résulter que de la reconnaissance.

Ceci dit, passons rapidement en revue les règles applicables à une guerre civile.

52. — On peut ranger parmi les règles qui doivent s'appliquer de plein droit dans n'importe quelle guerre : la distinction des combattants et non combattants ; la Convention de Genève ; la Déclaration de Saint-Pétersbourg, complétée par la Conférence de la Haye ; l'interdiction de mettre à mort les prisonniers ; et les différentes prohibitions relatives aux moyens cruels ou perfides de nuire à l'ennemi, énumérées dans les articles de la Conférence de Bruxelles.

Combattants et non combattants. — Le principe que les hostilités doivent s'étendre aux seuls combattants s'applique

naturellement à la guerre civile. La population paisible ne pourra être inquiétée par l'ennemi, et ne devra supporter que les maux indirects de la guerre, ceux qui résultent des occupations ennemies, des réquisitions militaires, de la proclamation de la loi martiale, etc... Toutefois, dans les guerres civiles, la distinction entre le rebelle et le citoyen loyal est très délicate et très importante à établir. Les charges de la guerre sont pesantes, même pour les non-combattants. Or, dans une guerre civile, ces non-combattants se composent en partie de citoyens loyaux et en partie de complices des rebelles. Faire peser également sur tous les charges de la guerre, ce serait faire payer les bons pour les mauvais. L'équité ordonne qu'une distinction soit établie. Aussi Lieber, dans ses « Instructions », donne-t-il un pouvoir discrétionnaire au commandant militaire pour opérer le triage et faire retomber le fardeau de préférence sur les épaules des citoyens « déloyaux » (1).

(1) Art. 155 : — Tous les ennemis, dans une guerre régulière, sont divisés en deux classes : *les combattants* et les *non combattants*, ou citoyens désarmés de l'Etat ennemi.

Le commandant militaire du gouvernement légitime, pendant une guerre de rébellion, fait une distinction dans la partie révoltée de la population du pays, entre le citoyen *loyal* et le citoyen *déloyal*. Les citoyens *déloyaux* se subdivisent à leur tour en citoyens connus pour sympathiser avec la rébellion sans lui donner aucune aide effective, et en citoyens qui, sans prendre les armes, encouragent les rebelles et leur prêtent leur appui, sans y être contraints par la force.

Art. 156 : — Il est juste et convenable que le commandant militaire protège, dans les contrées révoltées, les citoyens manifestement loyaux contre les rigueurs de la guerre, autant que le permet l'étendue des calamités inhérentes à toute guerre. Le commandant fera peser le fardeau de la guerre, autant que cela dépendra de lui, sur les citoyens déloyaux du district ou de la province révoltée, en les soumettant à des mesures de police plus rigoureuses que celles

Convention de Genève. — La neutralité des hôpitaux, l'inviolabilité du personnel hospitalier et du personnel hospitalisé, l'obligation de soigner tous les blessés, en un mot les dispositions essentielles de la Convention de Genève trouvent-elles leur application dans une guerre civile ou dans une insurrection ? Il s'est trouvé des auteurs pour soutenir la négative. La Convention du 22 août 1864, disent-ils, a été conclue entre des Puissances souveraines. Elle vise le cas d'une guerre *internationale* entre deux ou plusieurs des *Puissances* signataires : on ne saurait l'étendre à des hypothèses non prévues. Pour que les dispositions de la convention de Genève soient applicables dans une guerre civile, il faut que les deux adversaires conviennent expressément d'en faire l'application (1) (2).

Cette interprétation judaïque de la Convention de Genève

auxquelles sont assujettis, dans une guerre régulière, les ennemis non combattants. S'il juge utile, ou si son gouvernement lui ordonne d'exiger que chaque citoyen prête serment de fidélité au gouvernement légitime, ou lui donne toute autre garantie manifeste de soumission, il peut expulser, déporter, emprisonner, condamner à une amende les citoyens révoltés qui refusent de s'engager de nouveau à respecter les lois et à obéir au gouvernement en bons et loyaux citoyens.

(1) Exemple : les arrangements du gouvernement espagnol avec les Carlistes (R. D. I. P., 1896, p. 74).

— Voyez aussi le texte d'un projet de convention entre le gouvernement légitime et les chefs de l'insurrection, lu par Sir Kennet Barrington devant la « Société Vénézuélienne de la Croix Rouge » et publié dans *El Tempo* de Caracas du 27 mai 1893, (R. D. I. P., 1896, p. 75, n. 1).

(2) Le gouvernement hova tint un raisonnement du même genre en 1893. Sous prétexte que Madagascar n'avait pas adhéré à la Convention de Genève, il toléra les massacres de prisonniers, mutilations de blessés, etc... On dut ordonner aux médecins et infirmiers du corps expéditionnaire de ne jamais être sans armes pendant la durée des opérations (R. D. I. P., 1896, p. 73 sqq.)

peut peut-être cadrer avec le texte, mais elle jure violemment avec l'esprit de la dite convention. Il n'est pas d'acte qui ressemble moins à un traité synallagmatique que celui-ci. Tous ses articles sont conçus dans des termes généraux comme s'ils étaient l'expression de règles à observer, non pas seulement dans les relations des signataires entre eux, mais en toutes circonstances. On doit y voir une sorte de profession de foi des nations civilisées, une reconnaissance par elles des devoirs d'humanité préexistants, un Code de morale qui ne saurait être obligatoire dans certains cas et facultatif dans d'autres. L'Etat qui y adhère s'oblige moins par ce fait envers les autres Etats signataires qu'envers l'ensemble des peuples policés (1).

Pour la même raison nous repoussons la doctrine qui veut qu'un belligérant soit dispensé d'observer la Convention de Genève lorsque son adversaire s'en écarte. Ce n'est pas sous la face du *droit* qu'il faut envisager l'obligation née de cette convention, c'est sous la face du *devoir*. Et ce fut l'honneur de la nation américaine d'avoir largement et généreusement appliqué dans la guerre de Sécession les règles relatives aux soins à donner à l'ennemi (2).

53. Moyens barbares de nuire à l'ennemi. — Ce que nous venons de dire de la Convention de Genève, il faut l'étendre par analogie à toutes les règles posées par les jurisconsultes pour *humaniser* la guerre, et pour interdire d'employer certains moyens cruels ou perfides de nuire à l'ennemi.

(1) Pradier-Fodéré, *Op. cit.*, t. VII, § 2879, p. 438.

(2) Cette guerre offrit le premier exemple de soins donnés aux blessés sur une grande échelle. Plus de sept mille unions sanitaires dirigées par une commission centrale y déployèrent une activité admirable (Heffter, *Op. cit.*, p. 286 n.)

L'ensemble de ces dispositions a été codifié dans la Déclaration de Saint-Pétersbourg (1868), dans les articles de la Conférence de Bruxelles (1874), et dans les résolutions de la Conférence de la Haye (1900). On en trouve d'excellents résumés dans le *Manuel des lois de la guerre* de l'Institut de Droit international, et dans les *Instructions* de Lieber, sans préjudice des divers auteurs qui ont traité le sujet. Nous ne faisons ici que les énumérer.

a. — Il est interdit d'employer des balles explosibles, balles mâchées, balles *dum-dum*, et tout projectile de nature à causer des blessures trop cruelles ou des souffrances inutiles.

b. — D'employer des armes empoisonnées, d'empoisonner les fontaines, etc.

c. — De bombarder les villes ouvertes.

d. — D'incendier les habitations et les récoltes des habitants.

e. — D'assassiner par trahison les chefs ennemis.

f. — De ne pas faire quartier. — De tuer un ennemi sans défense.

g. — D'user frauduleusement du pavillon parlementaire, du drapeau national, des insignes de la Croix de Genève pour surprendre l'ennemi sans défense.

h. — D'achever les blessés, de dépouiller les morts, etc.

Cette énumération n'est, bien entendu, pas limitative, ces règles se multipliant et se perfectionnant incessamment.

Si la nécessité d'adoucir les rigueurs de la lutte dans une guerre civile aussi bien que dans une guerre publique s'impose à tous les esprits, il ne faut pas s'illusionner sur la valeur pratique de ces préceptes. Dans une guerre internationale, conduite par des officiers de métier, responsables dans une certaine mesure, et commandant des troupes for-

tement disciplinées, les excès sont déjà impossibles à réprimer, et sous couleur de représailles les deux adversaires les aggravent à l'envi. A plus forte raison sont-ils inévitables au cours d'une guerre civile. Les esprits sont passionnés ; les insurgés méprisent en général autant la discipline que le droit des gens ; les troupes gouvernementales mêmes se relâchent souvent de la rigueur de leurs principes, sous prétexte qu'elles n'ont pas à faire à un ennemi régulier. Lorsque les troupes prussiennes bombardèrent Paris en 1870, le gouvernement français fit entendre des protestations énergiques contre cet acte de vandalisme. Malheureusement, ceux-là mêmes qui s'étaient plaints d'un pareil procédé comme exceptionnel et odieux n'ont pas tardé à l'imiter. Paris à peine échappé aux obus de l'ennemi étranger a été, dans la guerre civile qui suivit la capitulation, bombardé par l'armée du gouvernement de Versailles (1).

Les guerres carlistes et les diverses guerres civiles de l'Amérique latine ont été particulièrement marquées par de nombreux exemples de perfidie et de cruauté. Lors de l'insurrection du Cuba (1869), pour n'en citer qu'un, les journaux donnèrent le détail du massacre de 18 personnes arrêtées à Santiago de Cuba et fusillées le surlendemain sur le *simple soupçon* d'avoir fait partie d'une *junte insurrectionnelle* (2).

Le général chargé de réprimer l'insurrection avait d'ailleurs commencé par décréter que « tout mâle âgé de plus de 15 ans, rencontré hors de sa demeure, pourrait être fusillé ; toute maison habitée ou non, sur laquelle le drapeau blanc ne flotterait pas, pourrait être brûlée ; les femmes

(1) Calvo, *Op. cit.*, t. IV, p. 152.

(2) R. Gand, 1870, p. 307, n. 2.

pourraient être transportées de force à Jiguani ou Bayamo (1) ».

Au Chili, en 1891, insurgés et troupes régulières se livraient réciproquement au bombardement des villes ouvertes, lorsque l'arrivée des bâtiments des Puissances modifia leur attitude (2).

Mêmes procédés au Brésil en 1893. Le président Peixoto, chef du gouvernement régulier, se refusa catégoriquement à suivre les prescriptions de la Convention de Genève, sous prétexte que le Brésil n'y avait pas adhéré, et battit du feu de son artillerie un hôpital installé par les insurgés dans la baie de Rio de Janeiro (3). Il envoya un jour un de ses torpilleurs, *sous pavillon anglais*, pour faire sauter un navire insurgé, et quelques semaines après, il couvrit du pavillon *argentin* un navire d'armes et de munitions qu'il envoyait ravitailler ses troupes dans une province du Sud (4). L'amiral insurgé de Gama ayant abandonné ses vaisseaux en proposant une capitulation et en demandant une amnistie pour ses partisans, le président lui répondit par un refus, et tous les officiers saisis à bord des navires abandonnés furent fusillés *sans jugement* (5) (6).

54. Représailles. — Tout manquement aux lois de la

(1) R. Gand, 1870, p. 306.

(2) *Id.*, 1891, p. 577.

(3) Piédelièvre, *Rev. du droit public et de la science politique*, 1895, 1^o, p. 321.

(4) *Ibid.*

(5) R. D. I. P., 1894, p. 272 sqq.

(6) Nous ne voulons pas multiplier ces exemples qu'il est malheureusement facile de trouver par douzaines en se reportant aux journaux quotidiens de l'époque. En France, plus particulièrement, tout le monde connaît les tristes excès qui marquèrent la fin de la Commune.

guerre expose celui qui s'y livre aux représailles de son adversaire. La question des représailles prend une importance considérable dans les guerres civiles, à raison du peu de soin qu'apportent les belligérants à observer les lois de la guerre.

Les représailles constituent la forme moderne de l'ancienne loi du talion. Elles consistent en une violation systématique du droit, répondant à une semblable violation commise par l'adversaire, dans le but de l'intimider et de prévenir le retour de ces excès. C'est un procédé de combat très discuté des moralistes, et extrêmement délicat dans son application. On ne saurait cependant le supprimer, car c'est en définitive une sanction du droit de la guerre, dont la menace seule peut produire d'heureux effets d'intimidation sur un ennemi peu scrupuleux. Il faut se borner à en restreindre et réglementer l'emploi, autant que faire se peut.

Les représailles s'exercent sur les biens ou sur les personnes. Les formes qu'elles affectent de préférence sont : la destruction des habitations, des récoltes et des troupeaux et la saisie des objets mobiliers, pour le premier type ; — l'exécution sommaire des belligérants pris en armes, la mise à mort des prisonniers ; la capture, voire l'exécution d'otages pour le second. Ces pratiques étaient autrefois en honneur même dans les guerres régulières, et de représailles en représailles, les deux adversaires en venaient à rivaliser de barbarie (1).

(1) Voir dans Vattel, par exemple, l'histoire de la pendaison de 64 officiers catholiques par le prince de Rohan, en réponse à la pendaison de 64 officiers protestants exécutés par le prince de Condé, général des troupes de Louis XIII, pendant les guerres de religion, ainsi que le récit des campagnes du duc d'Albe contre les Confédérés des Pays-Bas, (*op. cit.*, t. III, ch. XVIII, § 294 n.)

Aujourd'hui la tendance générale est au contraire de ne les autoriser que dans des cas exceptionnels.

Dans une guerre civile reconnue, comme dans une guerre publique, les représailles doivent être un fait rare et exceptionnel. Pour mériter la reconnaissance de belligérance, les insurgés doivent faire preuve d'une correction parfaite dans la conduite des opérations ; ils savent d'ailleurs à quoi ils s'exposent s'ils s'écartent de cette ligne de conduite. — Par contre, l'emploi des représailles dans une guerre civile non reconnue ou dans une insurrection exige un tact extrême. Plus les révoltés violent le droit de la guerre, plus il faut leur pardonner et donner l'exemple du respect le plus scrupuleux pour le droit des gens ; l'effet d'intimidation ne peut se produire sur des individus exaspérés, qui souvent ignorent les lois qu'ils enfreignent, et qui ne se soucient ni de règles ni de conventions. Dans l'acte cruel de leur adversaire, ils ne verront qu'une perfidie, ou une barbarie, et leur désir de vengeance les portera aux dernières extrémités. De représailles en représailles, de vengeance en vengeance, les deux adversaires en viendront à toutes les atrocités, et la lutte prendra un caractère odieux (1). Mieux vaut subir l'injustice des rebelles qu'ex-

(1) Nous avons vu ce triste spectacle à la fin de la Commune de Paris. Il suffit d'énumérer par ordre chronologique les représailles auxquelles se livrèrent les Versaillais, et les contre-représailles des communalistes pour comprendre la psychologie des deux adversaires. Notons que dès les premiers combats, le gouvernement avait fait fusiller ses prisonniers et que la Commune y avait répondu en emprisonnant comme otages les notables suspects d'entente avec Versailles (Seignobos, p. 174) :

21 mai. — Les Versaillais entrent à Paris.

22 mai. — Dernière séance de la Commune. Le pouvoir communaliste se dissout, il ne reste plus que des chefs de partis, commandant des bandes armées.

poser la nation à de telles calamités, par un châtement même mérité. Quelque paradoxal que cela puisse paraître, la douceur et la modération sont les seules armes efficaces qui existent contre un certain degré de violences et de désordres.

Les représailles sont destinées à empêcher la lutte de devenir tout à fait barbare. Pour qu'elles n'aillent pas à l'encontre de leur but, ne provoquent pas les excès au lieu de les réprimer, et ne soient pas la cause d'un renchérissement de cruautés, elles ne doivent être exercées que dans des cas limitativement déterminés et sous le bénéfice d'une réglementation sévère. Les règles à observer sont les suivantes :

1° L'observation d'une exacte discipline, le châtement exemplaire du soldat qui enfreint le droit des gens, sont les meilleurs moyens d'éviter les représailles de l'adversaire.

2° Les représailles ne doivent être employées qu'à la

23 mai. — Les Buttes Montmartre sont prises. Les fédérés sont aussitôt conduits au parc Monceau et fusillés.

Le même jour s'allument les incendies de la Cour des Comptes, de la Légion d'honneur et des Tuileries. Un otage, Chaudey, ancien adjoint au maire, est exécuté à Sainte-Pélagie.

24 mai. — Les Versaillais ont avancé. L'infanterie de ligne massacre les blessés à l'ambulance du Séminaire Saint-Sulpice, et fusille le médecin en chef, le D^r Faneau.

Le même jour les fédérés fusillent six otages, dont l'archevêque de Paris, dans le chemin de ronde de la Roquette et mettent le feu à l'Hôtel de Ville.

26 mai. — Le général de Cussey fait fusiller sans jugement Millière, représentant du peuple à l'Assemblée nationale.

— Rue Haxo, 52 otages de la Commune sont fusillés par la foule qui les a emmenés à la Roquette.

27 mai. — Bataille du Père Lachaise.

28 mai. — Prise de la dernière barricade.

(*Grande encyclopédie*, t. XII, art. *Commune*, Article de Lucipia.)

dernière extrémité, après que l'infraction aura été dénoncée à l'ennemi avec preuves à l'appui, et que ce dernier aura refusé toute satisfaction.

3° Elles ne doivent être exercées que sur l'ordre formel d'un chef.

4° Enfin la mesure de représaille doit toujours être proportionnée à l'infraction et ne jamais la dépasser en gravité (1). Autrement l'ennemi en tirerait grief ainsi que d'une offense, et se livrerait à des contre-représailles.

Exercées dans ces limites, les représailles constituent une sanction pénale utile du droit de la guerre. Autrement, elles ne sont qu'un prétexte commode pour couvrir les actes de violences arbitraires.

Prisonniers de guerre. — Il n'y a pas lieu d'insister longuement sur le sort des prisonniers de guerre faits par l'un ou par l'autre belligérant dans une guerre civile *reconnue* : toutes les règles en usage dans les guerres publiques sur le traitement des prisonniers, la liberté sur parole, les cartels d'échange, etc... trouveront ici leur application. Une seule exception sera faite pour les chefs qui ont fomenté et dirigé la guerre civile. Ces officiers, devant répondre devant les tribunaux de leur pays du crime de haute trahison, ne sauraient être compris dans les cartels d'échange, et peuvent être soumis au régime de la prévention.

Si les insurgés n'ont pas été reconnus comme belligérants, ils peuvent être considérés comme criminels politiques et remis aux mains de l'autorité judiciaire, au fur et à mesure de leur capture. Dans une guerre de quelque importance, il serait toutefois beaucoup plus avantageux que

(1) C'est-à-dire, par exemple, qu'il ne faut pas comme firent les Allemands à Bazeilles, mettre un village à feu et à sang parce que quelques hommes ont été tués dans des conditions irrégulières.

les deux généraux ennemis s'entendissent pour traiter les prisonniers comme dans une guerre publique. Par le moyen de cet accord, on tournerait une question délicate : la situation des prisonniers tombés aux mains des rebelles. Tant que les rebelles n'ont pas été reconnus, en effet, ils ne sont pas astreints à appliquer les lois de la guerre. Le sort de leurs prisonniers ne serait donc réglé par aucune loi certaine et dépendrait de leur seul caprice. Situation peu rassurante, étant données les haines qui éclatent au cours de ces luttes intestines.

55. Occupation militaire. — « Un territoire est considéré comme occupé, lorsque, à la suite de son invasion par les forces ennemies, l'Etat dont il relève a cessé, en fait, d'y exercer une autorité régulière, et que l'Etat envahisseur se trouve seul à même d'y maintenir l'ordre. Les limites dans lesquelles ce fait se produit déterminent l'étendue et la durée de l'occupation. »

Telle est la définition que l'Institut de Droit international donne, dans son *Manuel*, de l'occupation (1).

Elle s'applique exclusivement à la guerre publique. La question qui se pose à notre attention et que nous devons résoudre est donc la suivante :

La situation juridique dénommée occupation militaire peut-elle se présenter dans une guerre civile ? En ce cas, quels en sont les effets ?

Avant d'aborder ce double problème, deux remarques préliminaires sont nécessaires, pour restreindre et préciser le sens du mot *occupation*, lorsqu'on vise l'hypothèse d'une guerre civile.

(1) *Manuel des lois de la guerre sur terre*, art. 41.

Première remarque : Dans une guerre publique entre deux Etats, *A* et *B*, la théorie et les effets de l'occupation sont les mêmes, que ce soit l'Etat *A* qui envahisse le territoire de l'Etat *B*, ou inversement, l'Etat *B* qui envahisse le territoire de *A*. En cas de guerre civile il n'en est plus de même et il faut distinguer deux hypothèses :

α) Les rebelles envahissent une province de leur patrie, l'isolent du reste du pays, et y substituent leur autorité de fait à la souveraineté de l'Etat. Leur situation ressemble à celle d'un possesseur qui détient la propriété d'autrui. Il y a *occupation*.

β) Les troupes gouvernementales envahissent une province rebelle, et la soustrayent à l'autorité du gouvernement insurrectionnel. Elles rétablissent ainsi l'exercice de fait d'un pouvoir souverain, dont l'Etat avait toujours conservé la jouissance. La situation de l'Etat est celle d'un propriétaire qui reprend son bien aux mains d'un possesseur non qualifié. Nous donnerons à cette situation le nom de *postliminium* (nom qu'on donne en droit international à la restauration de l'autorité souveraine dans une province jadis occupée par l'ennemi).

Nous devons donc retenir que l'occupation en cas de guerre civile diffère de l'occupation en cas de guerre publique. La même remarque s'applique au *postliminium*. Le *postliminium* des guerres civiles est une situation spéciale, qui tire ses règles autant du principe d'occupation que du principe de *postliminium* d'une guerre publique.

Deuxième remarque : Entre nations, l'occupation peut avoir lieu en temps de guerre ou en temps de paix. Cette dernière résulte d'une convention passée entre les deux Etats, et est employée généralement, une fois la guerre finie, pour garantir l'exécution d'un traité de cession. Cette oc-

cupation pacifique ne saurait avoir lieu à la suite d'une guerre civile, dont la solution normale est l'écrasement et la disparition de l'un des deux belligérants (1). Elle pourrait à la rigueur trouver place dans une guerre de sécession, comme la guerre d'Indépendance américaine, mais de semblables luttes n'ont pas pour but la conquête ni la cession de territoires, et l'hypothèse reste dans le domaine de la théorie. Nous n'aurons donc à étudier que l'*occupatio bellica*.

Ceci dit, nous revenons à la question posée plus haut : L'occupation effectuée par les rebelles elle peut produire des effets juridiques ?

Cette très importante question n'a pas attiré l'attention des auteurs, et les systèmes construits pour la résoudre seront rapidement passés en revue.

Grotius pose la question à propos de l'acquisition des propriétés ennemies par l'occupant (2), et il conclut que « le droit en vertu duquel on acquiert les choses prises sur l'ennemi est tellement propre et particulier aux guerres publiques qu'il n'a aucun lieu dans les autres. Pour les guerres civiles, soit grandes ou petites, il ne se fait aucun changement de maître qu'en vertu de la sentence d'un juge (3) ».

(1) Une guerre civile a un caractère purement politique. Il ne s'agit point là de conquête, mais d'une question de gouvernement ; aussi a-t-elle le caractère d'une guerre d'extermination, en ce sens que l'existence de deux pouvoirs en présence est généralement contradictoire, et que la guerre aura nécessairement pour résultat de faire disparaître l'un ou l'autre d'entre eux (Pillet, *Droit de la guerre*, t. II, p. 242 n.)

(2) Rappelons que pour *Grotius* et les jurisconsultes de son époque, le seul fait pour l'occupant de s'emparer des biens meubles ou immeubles de l'ennemi les lui fait acquérir comme caducs et sans maîtres.

(3) *Grotius*, *Op. cit.*, l. III, ch. vi, § 27.

Vattel admet le même principe en cas d'émeute ou d'insurrection, mais dans l'hypothèse d'une guerre civile, il donne une théorie entièrement contraire : « Pour ce qui est des autres effets que le droit des gens attribue aux guerres publiques, dit-il, et particulièrement de l'acquisition des choses prises à la guerre, des sujets qui prennent les armes contre leur souverain sans cesser de le reconnaître ne peuvent prétendre à ces effets. Le butin seul, les biens mobiliers sont estimés perdus par les propriétaires... Mais quand la nation se divise en deux partis absolument indépendants qui décident la querelle par les armes comme le feraient deux nations différentes, l'obligation d'observer entre eux les lois communes de la guerre est absolue, indispensable pour les deux partis, et la même que la loi naturelle impose à toutes les nations, d'Etat à Etat (1). »

Après la guerre de Sécession, les cours d'amirauté des Etats-Unis ont adopté la théorie de Grotius sur cette même question (2).

M. *Pillet* enfin a posé le problème dans toute son ampleur, et l'a résolu par une distinction arbitraire. « L'idée dominante en cette matière, écrit-il, nous paraît être celle-ci : il faut faire deux parts dans les règles d'occupation. Celles d'entre elles qui visent à la protection des intérêts particuliers, — famille, propriété — doivent être maintenues. Celles au contraire dont le principe est la souveraineté de l'ennemi, n'ont aucun titre à se voir appliquées » (3).

Pour jeter quelques lumières sur la question, il faut remonter aux principes, et rechercher avant toutes choses

(1) *Vattel*, *Op. cit.*, l. III, ch. xviii, § 293.

(2) *Lawrence*, *Op. cit.*, t. II, p. 160.

(3) *Pillet*, *Droit de la guerre*, t. II, p. 242 n.

quel est le fondement juridique de l'*occupatio bellica* dans une guerre publique. Nous examinerons ensuite si ce principe fondamental peut trouver son application dans une guerre civile, ou, plus généralement encore, dans une lutte armée quelconque.

56. — Jusqu'au xviii^e siècle l'*occupation* et la *conquête* furent perpétuellement confondues. Tout mouvement en avant d'une armée sur le territoire ennemi entraînait *ipso facto* la conquête du territoire occupé, c'est-à-dire un changement de souveraineté avec toutes ses conséquences. La frontière se déplaçait ; les habitants du territoire changeaient de nationalité ; le droit public interne se modifiait. Le conquérant, ou l'occupant pouvait se faire rendre hommage par les habitants du territoire occupé, leur imposer sa loi et sa juridiction, percevoir sur eux l'impôt et même s'approprier leurs biens. De là, une instabilité extraordinaire dans le tracé des frontières et l'organisation politique des régions qui servaient fréquemment de champ de bataille, car il suffisait d'une pointe en avant poussée par un détachement de cavaliers pour provoquer un transfert de souveraineté. Parfois même la simple arrivée du chariot des contributions produisait le même effet. Aussitôt que les troupes d'invasion avaient reculé, la souveraineté revenait aussitôt à son ancien détenteur, et on voyait des Etats provinciaux, par exemple, se reconnaître successivement, dans la même séance, sujets du roi Catholique (d'Espagne) et du roi Très Chrétien (de France) (1).

(1) Sur l'étude de la conquête dans l'ancien droit, le seul travail scientifique existant est le remarquable ouvrage de M. Lameire, *Théorie et pratique de la conquête dans l'ancien droit*.

Le principe du droit de conquête se trouve affirmé, comme un

Cette théorie, perpétuellement appliquée au ^{xvii}^e siècle, et soutenue par les auteurs de l'époque, commença à être plus controversée au ^{xviii}^e. Certains jurisconsultes voulaient que le traité de paix seul pût entraîner des démembrements de souveraineté et provoquer une *conquête*, et que l'occupant n'eût qu'un droit provisoire sur la chose occupée. A partir du droit intermédiaire, cette dernière théorie prévalut : celle du *droit de conquête* fut considérée comme un vestige de barbarie, et s'effaça peu à peu.

Le fait de l'occupation cependant subsistait toujours. La force des choses exigeait, comme précédemment, que l'administration de la province envahie fût confiée à l'occupant. Restait à trouver une base juridique nouvelle sur laquelle appuyer les droits qu'il était impossible de ne pas laisser à ce dernier.

Par un procédé renouvelé du droit romain, ce fut dans le droit privé que les publicistes allèrent puiser les éléments de leur théorie. Ils établirent un rapprochement, une analogie, entre l'occupation de guerre et la *possession civile*, resserrant ensuite le lien ainsi créé artificiellement jusqu'à faire de l'une des deux institutions la base de l'autre. On admit par exemple que l'occupant avait la jouissance des biens occupés, à *titre de possesseur*.

Cette assimilation complète de l'occupation à la possession était cependant à peu près impossible à établir. La possession civile, pour produire des effets juridiques, exige la réunion de deux éléments : l'un matériel (le *corpus*) et l'autre intentionnel (l'*animus domini*). Si l'*animus domini* fait défaut, il n'y a plus qu'une simple *détention* sans effets

postulat, chez les principaux jurisconsultes du ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècle, notamment Grotius, Vattel, de Martens et Pothier.

juridiques. Or, l'occupant ne peut avoir l'*animus domini* lorsqu'il occupe des provinces qu'il est parfaitement certain de ne pas pouvoir garder (1).

De cette difficulté est née la doctrine bizarre de Heffter, qui donne à l'occupant des droits plus ou moins étendus, suivant qu'il a ou qu'il n'a pas l'intention de s'approprier la province occupée (2), ainsi que celle non moins étrange de Bluntschli. Cet auteur distingue suivant que l'occupant a, ou non, l'intention de conserver la province. S'il a cette intention, et si cette intention doit se réaliser, alors elle apparaît comme une force créatrice dans le domaine du droit. Elle engendre un droit virtuel, un *droit dans le devenir*. Celui-ci ne deviendra droit positif que le jour où l'intention sera réalisée, mais en attendant il mérite d'être protégé par la loi, de même que l'enfant est protégé dans le sein de sa mère (3).

Le système qui consiste à transporter en droit public une théorie du droit privé est un procédé aussi dangereux qu'anti-juridique. Il est évident que le principe ainsi transposé, ne pouvant avoir une valeur absolue, et se trouvant appliqué à des hypothèses autres que celles pour lesquelles il a été fait, perd toute sa force. L'occupation et la possession ne sont pas une même chose, pas plus que la souveraineté et la propriété. En voulant les confondre on n'arrivera qu'à une logomachie dépourvue de tout sens réel. Si

(1) Par exemple lorsque les Allemands occupaient le département de la Seine.

(2) Heffter, *Op. cit.*, trad. Bergson, I. II, § 185.

(3) Bluntschli, *Volkerrechtliche Betrachtungen*, etc... et dans le *Jahrbuch* du Dr Von Holtzendorf (Berlin, 1871).

La théorie de Bluntschli paraît d'ailleurs avoir été faite après coup pour justifier les agissements de l'Allemagne en Alsace-Lorraine, ce qui affaiblit singulièrement sa valeur juridique.

donc les principes du droit privé ne peuvent nous servir de bases pour fonder une théorie de l'occupation, il n'y a qu'à les rejeter et en chercher d'autres, sans s'attarder à des analogies plus ou moins vagues.

Peut-on dire qu'il intervient, entre l'occupant et la population du territoire occupé, une convention tacite, génératrice d'obligations réciproques? Ce serait un abus de mots, car toute convention exige le concours de deux volontés libres. Lorsque l'occupant s'impose par la force, la population est obligée de subir son administration et d'y obéir; mais jamais la nécessité de plier devant la force majeure n'a équivalu à un consentement, même tacite, et pu donner naissance à une obligation.

Nous ne verrions de même qu'une fiction contraire à la réalité dans l'hypothèse d'une délégation de souveraineté faite par l'Etat occupé à l'Etat occupant.

Faut-il enfin admettre que les droits de l'occupant puissent leur source dans sa souveraineté propre et soient un droit de majesté? Ce serait retomber sur l'ancienne conception de l'occupation, et sur la théorie du droit de conquête, universellement répudiés par les publicistes modernes. Et cependant la souveraineté de l'occupant n'est point indifférente aux pouvoirs qu'il exerce; il y a là une petite difficulté qui demande à être analysée de près. L'origine des pouvoirs de l'occupant n'est pas sa souveraineté propre; il n'est pas souverain des territoires qu'il détient; il n'existe pas entre lui et les habitants de ces territoires de lien d'allégeance, et c'est pourquoi les régions occupées ne sont point cependant conquises. Mais une fois que l'envahisseur a pris la qualité d'occupant, il peut, en vertu de ses pouvoirs nouveaux — ces pouvoirs dont nous cherchons la source — il peut faire des actes de souverain dans la pro-

vince occupée. Lorsque les Allemands eurent envahi, en 1870, plusieurs départements français, les habitants de ces départements ne devinrent pas pour cela sujets allemands, et ne relevèrent toujours que de la souveraineté française, Cependant les Allemands durent à leur situation d'occupants de pouvoir accomplir certains actes relevant de la souveraineté allemande ; par exemple, un décret royal suspendit la loi de conscription dans les départements français occupés. Ce décret ayant force de loi était un acte de souveraineté (1).

L'idée générale qui domine aujourd'hui la matière est celle-ci : L'occupation n'est pas un lieu de droit ; c'est un fait ; au fait qui s'impose, au même titre que l'invasion, au même titre que la guerre dans son ensemble (2). Le pouvoir de l'occupant résulte de sa puissance matérielle, et de l'intérêt qu'il a à exercer cette puissance en vue des fins de la guerre. Ce pouvoir est borné dans le temps et dans l'espace comme la force qui le crée. Son exercice crée des relations nécessaires entre l'occupant et les habitants du pays occupé. Ceci étant, l'intérêt général veut que ces relations ne dépendent pas du seul arbitraire des parties en présence, mais qu'elles soient soumises à certaines règles déterminées, connues de tous, et observées par les intéressés. De là les codifications internationales faites notamment par la Déclaration de Bruxelles, et les efforts des

(1) C'est en ce sens qu'il faut entendre Pillet lorsqu'il parle des *règles d'occupation dont le principe est dans la souveraineté de l'ennemi*. Voyez p. 249, *supra*.

(2) Pradier-Fodéré résume cette analogie dans une image expressive : « L'invasion, c'est le torrent qui fait irruption dans un pays, le traverse, poursuit sa course et désole les contrées dans son parcours. L'occupation, ce sont les flasques d'eau qui se sont détachées du courant dévastateur et qui restent stagnantes sur le territoire » (§ 2941, t. VII, p. 694).

auteurs pour faire passer ces règles dans le droit consensuel. L'*origine* des droits de l'occupant et des droits des habitants, c'est le fait matériel de l'occupation. La *délimitation* de ces droits dans le temps et dans l'espace, c'est l'œuvre du droit international conventionnel.

Il était utile de fixer ces principes, car une conséquence de haute importance en découle. Les droits de l'occupant prenant leur source dans le fait même de l'occupation, il n'est point nécessaire, pour être apte à les exercer, de posséder une souveraineté, ni même une capacité juridique quelconque. Il suffit d'exister et de disposer d'une certaine force matérielle. Une troupe de révolutionnaires non reconnus comme belligérants pourra les exercer, aussi bien que l'armée d'un Etat souverain. Ainsi la théorie de l'occupation est susceptible de s'adapter à toutes les formes de guerre imaginables : guerre publique, guerre civile, insurrection, guerre contre des flibustiers, etc... Deux éléments seuls varieront suivant les cas ; d'une part la *nature* des droits de l'occupant ; et de l'autre l'*étendue* donnée à ces droits par la loi internationale (1).

Nature et étendue n'ont encore été déterminées que dans un cas particulier : celui de la guerre publique. Nous avons donc à chercher quelles solutions pourra donner la législation future dans d'autres cas particuliers : ceux des différentes guerres civiles.

(1) La *nature* des droits dépend de la qualité de l'occupant. Ainsi un occupant non souverain ne pourra pas légiférer.

Leur *étendue* ne dépend que de la législation internationale. A un occupant ayant le droit de légiférer, cette législation permettra de faire des lois sur tels sujets, lui interdira d'en faire sur tels autres.

CHAPITRE V

Des lois de la guerre terrestre (*suite*).

57. Généralités.

58. Effets de l'occupation quant aux personnes.

α) L'occupant est un groupe de rebelles.

β) L'occupant est une communauté belligérante.

γ) L'occupant est un gouvernement de fait.

59. Effets de l'occupation quant aux biens.

60. Du droit de *postliminium*.

61. Fin de la guerre civile.

α) Sécession.

β) Debellation.

γ) Légitimation du gouvernement rebelle.

62. Question de l'amnistie.

57. — La Conférence de Bruxelles a posé en principe que l'occupation militaire, pour être valable, devait être effective (1). Un territoire ne peut être considéré comme occupé que lorsque le gouvernement régulier est, par le fait de l'envahisseur, dans l'impossibilité d'exercer son pouvoir souverain, et que l'occupant est, d'autre part, en mesure d'y substituer l'exercice de sa propre autorité (2). L'autorité de l'occupant est d'ailleurs essentiellement limitée. Elle s'ar-

(1) La Conférence de la Haye a proclamé une seconde fois ce principe.

(2) Ce qui suppose que les hostilités régulières ont cessé et que l'armée de défense ne dispute plus le territoire à l'envahisseur.

rête aux avant-postes de l'armée d'occupation. Elle disparaît le jour où cette armée quitte la région.

La théorie de l'occupation militaire et de ses effets est construite tout entière dans l'hypothèse d'une guerre publique. Si donc, dans une guerre civile, les rebelles parviennent à occuper effectivement le territoire de leur adversaire, quelle sera la mesure de leur autorité sur ce territoire ? Des nombreuses règles de l'occupation, que subsistera-t-il ?

Il ne subsiste rien d'absolu : tout devient question de degré et de nuance. Il faut nous souvenir en effet que la *nature* des pouvoirs de l'occupant dépend de la *qualité* ou capacité juridique de ce dernier, et que la *qualité* d'un parti d'insurgés est chose infiniment variable, partant de zéro pour aboutir à la souveraineté presque complète. De là, une importance prépondérante donnée aux questions de fait, aux circonstances de temps et de lieux.

Sur cette longue échelle, nous choisirons trois points de repère principaux, trois degrés de capacité juridique des occupants, savoir :

α — L'occupant est un groupe de rebelles non reconnus.

β — L'occupant est une communauté belligérante reconnue.

γ — L'occupant est un gouvernement de fait.

Et nous chercherons à déterminer les situations qui correspondent à ces trois degrés, tout en suivant la division classique des effets de l'occupation quant aux personnes et quant aux biens.

58. — *a) Les insurgés n'ont aucun gouvernement à leur tête et ne sont pas reconnus comme belligérants.* — Cette situation confère aux insurgés qui occupent une province le minimum de droits possibles. — Ils ne peuvent ni

légiférer, ni créer des tribunaux : ce sont des actes de majesté qu'un souverain seul peut accomplir et ils ne sont pas souverains. — Ils ne peuvent modifier les rouages administratifs, car un agent administratif n'a droit agir qu'au nom d'un gouvernement, et les rebelles n'ont pas de gouvernement. — Ils ne peuvent même pas valablement édicter une loi martiale, créer un conseil de guerre ou une Cour prévôtale : ils ne sont pas belligérants. — Le fait de l'occupation peut permettre à un occupant souverain, ou mi-souverain, de faire rayonner son pouvoir au-delà de sa sphère normale, et de l'appliquer, en fait, à des individus qui ne lui sont pas soumis en droit ; mais il ne peut conférer à l'occupant des droits que celui-ci ne possédait pas antérieurement. Les rebelles n'ont jamais eu aucun droit ; la sphère de leur souveraineté est nulle, puisque cette souveraineté n'existe pas. Ils seraient donc fort embarrassés de l'étendre au-delà de ses limites normales, ces limites se réduisant à rien. Nous sommes au point où le droit se confond avec le fait, où le seul *droit* des rebelles consiste à garder la province envahie et à y maintenir leurs troupes (1). Pour tout le reste leur devoir est de respecter scrupuleusement l'ordre de choses existant. Tous les actes de législation, d'administration ou de justice qu'ils pourront réaliser ne seront qu'exactions et abus de pouvoirs, engageant pénalement ou civilement leur responsabilité. Les habitants de la province occupée seront peut-être contraints par la violence à plier devant leurs exigences ; ils auront le devoir de ne céder qu'à la force et de protester contre ces abus.

(1) Ce droit unique peut toutefois emporter quelques conséquences de même nature : droit d'intercepter les communications entre la province envahie et la métropole ; droit d'arrêter les habitants de la province qui cherchent à franchir les lignes d'occupation pour rejoindre l'armée, etc...

β.) *Les insurgés n'ont pas à leur tête de gouvernement proprement dit, mais sont reconnus comme belligérants.*

— La communauté belligérante jouit, ainsi que nous l'avons vu, d'un certain nombre de droits spéciaux. Elle est un être juridique ; il y a en elle une parcelle de souveraineté ; elle possède une certaine *autorité* (*auctoritas*). Le fait de l'occupation lui permettra d'extérioriser cette autorité hors de sa sphère normale (c'est-à-dire hors d'elle-même), pour la faire rayonner sur le territoire par elle occupé. La *nature* de ses droits d'occupant se trouve alors logiquement déterminée par sa *qualité* de communauté belligérante : ce sont droits militaires et belligérants, limités à la conduite et au but des hostilités.

Nous trouverons donc chose licite, dans le domaine législatif (1), que la communauté belligérante édicte une loi martiale. La loi martiale en effet, malgré son nom de *loi*, n'est pas un acte du pouvoir législatif régulier : elle émane uniquement de l'autorité du chef d'armée, et comporte l'ensemble des dispositions que ce dernier croit devoir prendre pour assurer la sécurité de ses troupes en pays ennemi. — Ce chef d'armée, par contre, ne pourrait pas toucher à une loi civile ou pénale de la province envahie, car il n'est point législateur.

Dans le domaine administratif, la communauté belligérante, qui ne relève d'aucun gouvernement, ne saurait créer une administration nouvelle ou modifier une administration existante. Mais elle possède la capacité suffisante pour

(1) Nous ne pouvons ici que tracer des règles très générales. Pour l'étude des détails : dispositions des lois martiales, fonctionnement, procédure et compétence des cours martiales, etc... nous ne pouvons que renvoyer aux traités généraux, notamment aux ouvrages de MM. Pillet et Guelle, et à l'encyclopédie de Pradier-Fodéré.

avoir droit de remplacer par des agents à elle certains agents militarisés, tels que les douaniers et les gendarmes.

Dans le domaine judiciaire, la communauté belligérante doit respecter le fonctionnement des tribunaux de droit commun. Mais elle a le droit d'organiser des conseils de guerre pour juger ses propres soldats, et même des cours martiales pour juger les attentats commis par l'habitant envers ses soldats. La création de cours martiales est en effet reconnue comme un *droit de guerre*, et la communauté belligérante possède tous les droits de guerre.

La *nature* des droits de l'occupant une fois déterminée, reste à en préciser l'*étendue* (1). Ceci est une question tout empirique qu'il appartient au législateur international de résoudre. Indiquons seulement un critérium qui nous paraît être vrai dans tous les cas, à savoir que le droit de l'occupant s'arrête là où son action cesse d'être utile pour parvenir aux fins qu'il se propose.

Notons, en passant, que la communauté belligérante ayant des droits envers les habitants du pays occupé et s'ingérant pour une petite part dans l'administration de leur contrée, assume envers eux des *devoirs* dans la même proportion. Ce devoir consiste dans l'obligation de maintenir l'ordre, d'assurer la tranquillité de la vie sociale et la sécurité des citoyens, pour autant que cela est en son pouvoir.

γ). *Les insurgés ont à leur tête un gouvernement de fait.*

— Cette matière est délicate à traiter, car elle suppose connue la théorie assez complexe des gouvernements de fait (2).

(1) Exemple : Etant donné que l'occupant a le droit d'édicter une loi martiale, quelles sont les dispositions qu'il faut l'autoriser à faire figurer dans ladite loi ?

(2) Voyez *infra*, IV^e partie : *des gouvernements de fait*.

Les gouvernements de fait peuvent se répartir en plusieurs subdivisions, car ils n'ont pas tous ni la même durée, ni la même autorité, ni la même capacité de droit. Depuis le gouvernement instable de la Commune qui n'existe guère que de nom et s'effondre avant d'avoir eu le temps d'agir, jusqu'au gouvernement presque souverain de dom Miguel, par exemple, il y a beaucoup de types intermédiaires.

Les actes émanés d'un gouvernement de fait ont également des destinées variables : les uns sont purement et simplement nuls ; d'autres sont considérés comme valables et produisent des effets juridiques, bien que le gouvernement soit tombé ; d'autres encore sont définitivement et rétroactivement validés par le triomphe politique du gouvernement insurrectionnel. — Dans tous les cas, le gouvernement de fait, quelles que soient sa force et sa viabilité, prétendra toujours être le seul représentant de la volonté nationale. A ce titre il revendiquera à son profit tous les pouvoirs d'un gouvernement légitime ; s'il occupe une province, il prétendra se comporter en souverain sur cette province. Quelle part de légitimité y a-t-il dans ces prétentions ?

Nous devons ici établir une distinction.

Lorsqu'un gouvernement de fait a une certaine importance, lorsqu'il a de nombreux partisans, qu'il dispose d'une armée et d'une administration, il a *un territoire* : Les Sécessionnistes avaient pour territoire tous les Etats séparatistes ; les insurgés américains (guerre d'Indépendance) avaient pour territoire toutes les colonies anglaises d'Amérique.

Sur ce territoire, le gouvernement de fait est dans une situation *sui generis* : tous les sujets de ce territoire le re-

connaissent pour souverain ; il possède sa capitale, ses ministères, ses fonctionnaires ; il n'a donc aucun besoin d'imposer son autorité par la force ; et, de ce chef, il ne peut pas être considéré comme occupant militaire. La situation est tout à fait autre, c'est ce qu'on peut nommer la *souveraineté de fait*. — Lorsqu'une armée du gouvernement insurgé quitte ce territoire pour pénétrer dans une province *ennemie*, alors seulement elle se trouve dans la situation d'occupant militaire. Ce qui caractérise cette situation, c'est que la population envahie s'incline devant les droits de l'occupant, mais refuse de considérer celui-ci comme son souverain légitime.

C'est cette dernière situation seulement que nous avons à examiner ici. La question est de savoir si l'occupant aura droit de modifier l'administration, voire la législation de la province occupée, comme s'il était souverain ? (1)

En principe, le nouveau gouvernement n'étant pas légitime ne peut valablement ni légiférer ni administrer (2). En fait, ce gouvernement peut avoir autant d'autorité et plus de chances de vie que son rival. *Vattel* proposait en pareille occurrence de considérer le pays comme déchiré en deux, et la souveraineté comme également répartie entre les

(1) La question a deux conséquences pratiques principales :

1^o Les habitants de la province occupée qui ont obéi à un décret du nouveau gouvernement sans y être contraints par la force majeure ont-ils commis un acte de trahison envers leur patrie ?

2^o Les actes du gouvernement de fait intéressant les tiers doivent-ils être maintenus ou annulés une fois l'occupation finie ?

(2) Il faut faire quelques réserves sur ce principe, lorsque le gouvernement de fait ne sort pas de ses attributions en légiférant ou en administrant. Après la guerre de Sécession, les Etats-Unis déclarèrent valables toutes les lois rendues par les législatures des Etats séparatistes, dans la mesure de leur pouvoir législatif.

deux gouvernements. Nous n'irons pas si loin que lui, mais nous dirons qu'il faut faire la part des choses, et sauvegarder le mieux possible les intérêts des citoyens, perdus et désorientés au milieu de cette anarchie politique. Seront-ils donc criminels de considérer ce gouvernement — qui demain sera peut-être légitime — comme un occupant militaire, et de lui obéir dans la mesure où ils obéiraient à un ennemi du dehors qui aurait envahi leur province? Si cet occupant, au milieu du désarroi général et de l'effondrement de tous les services publics, a organisé des tribunaux civils et rendu la justice en leur faveur, faudrait-il donc les priver du bénéfice de la chose jugée et rouvrir tous les procès? Cela serait un excès de sévérité; car, ainsi que le disait M. Fish, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, « lorsque l'autorité d'un gouvernement est usurpée, il y a lieu de considérer l'obligation de lui obéir comme étant tout au moins suspendue. Dans ce cas, les usurpateurs s'étant substitués au gouvernement légitime, c'est à leur autorité qu'on est tenu de se soumettre (1) ».

Hâtons-nous d'ajouter qu'il y a là une question de mesure, que les mêmes pouvoirs ne sauraient être attribués à tous les gouvernements insurrectionnels, et que ce n'est pas là le côté le moins délicat du problème. Pour qu'un gouvernement de fait mérite d'être obéi, il faut qu'il dispose d'un certain degré de force et de viabilité; s'il n'existe que nominalelement, personne ne saurait être tenu de respecter ses décisions.

Le critérium auquel nous nous arrêterions de préférence est celui-ci :

Le gouvernement insurrectionnel possède-t-il un terri-

(1) Wiese, p. 259.

toire? Sur ce territoire peut-il légiférer et administrer comme un véritable souverain de fait? — Si oui, nous lui conférerons les mêmes droits qu'à un ennemi du dehors sur les territoires qu'il occupera militairement. Ce gouvernement a des chances de durer, de triompher peut-être; il importe de sauvegarder les intérêts des citoyens paisibles. Comme exemples historiques nous citerons le gouvernement des colonies anglaises d'Amérique révoltées, le gouvernement des Sudistes, celui de don Miguel, le « parti du Congrès » au Chili, etc.

Le gouvernement de fait ne dispose-t-il, au contraire, d'aucun territoire, son administration est-elle purement nominale? Ce gouvernement ne peut être né que d'une insurrection et est incapable de résister bien longtemps aux efforts de son adversaire. Le gouvernement légitime pourra donc sans crainte interdire à tous ses ressortissants de lui obéir. En particulier, si les insurgés occupent une province, ils n'auront sur elle aucun droit de législation, administration ou juridiction. Les actes par eux faits seront nuls, les citoyens devront leur refuser l'obéissance. Dans ce type, on aura reconnu par exemple le gouvernement éphémère de la Commune, qui occupa Paris, mais à qui les droits de l'occupant militaire ne furent point reconnus.

59. — L'occupation militaire ne confère pas seulement à l'occupant des droits envers les habitants du pays occupé, mais encore des droits sur les biens, soit de l'Etat, soit des particuliers. On admet notamment qu'il peut percevoir les fruits du domaine privé de l'Etat comme le ferait un usufruitier, s'emparer du matériel de guerre et du numéraire des caisses publiques, percevoir l'impôt, exercer des réquisitions militaires. Comme les précédentes, ces règles su-

bissent des restrictions plus ou moins grandes dans une guerre civile, suivant la qualité des rebelles.

α) Les rebelles ne sont pas reconnus comme belligérants.

L'atteinte à la propriété, soit de l'Etat, soit des particuliers, est, bien entendue, impossible à empêcher en fait. Mais, commise par un rebelle, elle est illégitime, et est de de nature à engager la responsabilité pécuniaire de son auteur, sans préjudice des pénalités que ce dernier peut encourir (1).

β) Les insurgés sont reconnus.

Aucun occupant ne peut devenir propriétaire des immeubles du domaine public de l'Etat. Il est seulement permis à l'occupant de disposer momentanément de ces immeubles suivant les besoins de la guerre : loger ses troupes dans une caserne ou une école, installer une ambulance dans une église, etc... On lui reconnaît même généralement la faculté de les détruire, lorsque le soin pressant de son salut exige cette destruction. Ces droits purement militaires pourront être valablement exercés par une communauté belligérante.

Par contre, celle-ci n'a pas la capacité nécessaire pour administrer les biens du domaine privé de l'Etat et en percevoir les fruits : il ne lui est point permis de faire acte d'administration. Si, par exemple, elle s'empare d'une forêt de l'Etat, elle devra laisser le personnel forestier exploiter la forêt pour le compte de l'Etat.

Pour ce qui est des biens meubles, le matériel de guerre pris à l'ennemi constituera un butin parfaitement légitime.

(1) Le peintre Courbet se vit ainsi condamner à payer les frais de reconstruction de la colonne Vendôme, bien qu'il n'en eut dirigé la démolition que sur l'ordre de la Commune de Paris.

Nous en dirions même autant du numéraire des caisses publiques (1), car en définitive la saisie de ce numéraire est un acte de guerre ayant pour but de paralyser la résistance de l'adversaire. Mais l'occupant ne saurait valablement ni percevoir l'impôt, ou le revenu des douanes, ni s'approprier les créances de l'Etat.

Une question délicate qui se pose très souvent en pratique est la suivante : les insurgés ont contraint les habitants à payer l'impôt, ou bien ont perçu le revenu des douanes. Les paiements ainsi effectués en leurs mains sont-ils libératoires ? En théorie pure, il ne saurait y avoir de doutes : les paiements faits à la communauté belligérante constituent un paiement de l'indû et ne sont pas libératoires. L'Etat pourra en exiger une seconde fois le montant, à charge pour l'intéressé de se retourner contre la communauté belligérante pour exercer la *répétition de l'indû*. Pratiquement, ce recours sera illusoire, et l'Etat hésitera à faire peser le fardeau de la guerre sur les épaules des citoyens loyaux (2).

Le respect de la propriété mobilière ou immobilière de l'ennemi est aujourd'hui un des principes dont se glorifie la civilisation, et qu'aucun belligérant ne peut enfreindre sans se faire considérer comme un barbare. Deux tempéraments sont toutefois apportés à ce principe :

D'une part, il est permis d'attenter à la propriété privée

(1) A condition qu'il n'ait pas été déposé par des particuliers.

(2) Nous supposons que le paiement a été exigé et obtenu par la force. S'il avait été volontaire et spontané, le citoyen en devrait une seconde fois le montant à l'Etat et n'aurait aucun recours contre la communauté belligérante : Notons que la théorie change du tout au tout lorsque les insurgés ont à leur tête un gouvernement de fait. (Cf. *infra*, p. IV, ch. III, affaires des droits de douane du Chili et du Vénézuëla).

lorsque les nécessités de la guerre l'exigent. Dans ses évolutions, un régiment peut piétiner un champ de blé ; pour organiser sa défense, un commandant peut faire abattre un rideau d'arbres, s'emparer d'une maison, etc... (1).

D'autre part, le droit international autorise tout belligérant à exiger des habitants les vivres et les objets nécessaires à ses troupes ; c'est ce qu'on nomme le droit de réquisition militaire.

Le droit de réquisition peut évidemment être exercé par la communauté belligérante, à condition de ne pas excéder les justes limites fixées par les nécessités de la guerre. L'occupant peut principalement réquisitionner des bâtiments pour loger ses troupes et son matériel, la nourriture de ses hommes et chevaux, les moyens d'attelage et transport, des outils, médicaments, objets de pansement, etc...

Toute réquisition qui excède les nécessités de la guerre devient une forme indirecte de pillage.

L'exercice d'une réquisition confère au prestataire droit à un paiement immédiat ou à une indemnité ultérieure. A défaut d'argent il devra donc lui être laissé un reçu régulier.

γ) *Les insurgés ont à leur tête un gouvernement de fait*

— Le gouvernement de fait des insurgés prétendra toujours se comporter en occupant souverain ; administrer par exemple le domaine privé de l'Etat et en percevoir les fruits, toucher le montant des impôts et des douanes, confisquer les créances de l'Etat, voire celle des particuliers.

(1) Tous les auteurs sont d'accord pour restreindre cette faculté aux *nécessités* de la guerre. Ravager la propriété privée dans un but de vengeance ou d'intimidation, comme firent les Allemands en 70 ou les Anglais au Transvaal, est de la sauvagerie, rien de plus. Voy. p. 272, note 2, un document dans lequel l'Angleterre érige en principe cette manière de faire.

La question de validité de ces actes ne peut pas être traitée indépendamment de celle des actes d'un gouvernement de fait en général. Nous renvoyons donc purement et simplement à cette partie de notre ouvrage.

60. — Lorsqu'une armée d'invasion s'éloigne, la province, jadis occupée, se trouve, immédiatement et *ipso facto*, replacée sous le régime du *statu quo ante*. Les actes de l'occupant sont rétroactivement effacés, l'autorité du souverain est censée n'avoir jamais cessé de se faire sentir dans la province. Cette fiction est ce qu'on nomme le *jus postliminii*. Elle s'applique exactement de même, que l'occupant soit un ennemi étranger, ou un parti d'insurgés.

La situation est légèrement différente lorsqu'une armée du gouvernement régulier pénètre sur le « territoire rebelle (1) ».

Ce « territoire rebelle » relevant toujours en droit du souverain légitime, l'invasion a pour effet d'y rétablir cette autorité, et c'est bien le principe de postliminie qui doit s'appliquer. Mais en fait, la situation de l'armée d'invasion sur territoire ennemi, au milieu d'une population hostile, en face d'une administration récalcitrante, aura beaucoup de ressemblance avec celle d'un occupant militaire.

Le droit de postliminie, ou cessation de l'occupation, produit effet :

α) Quant aux actes du gouvernement de fait.

β) Quant aux personnes.

γ) Quant aux biens.

α) *Actes du gouvernement de fait.* — Disons seulement qu'en principe, ces actes sont annulés (certains rétroactive-

(1) Lorsque, par exemple, les armées anglaises pénétraient sur le territoire des colonies révoltées d'Amérique.

ment); que l'administration, la législation et la justice de l'occupant font place à celle du souverain légitime; et, pour le surplus, renvoyons à l'étude des gouvernements de fait.

β) *Effets quant aux personnes.* — L'effet du *postliminium* étant de rétablir l'autorité du souverain, le premier acte que devra faire le chef d'armée, sera de distinguer parmi les non combattants, les citoyens loyaux des déloyaux. Il aura à cet effet le droit d'imposer à tous les citoyens un serment d'obéissance au souverain, et de poursuivre comme rebelles ceux qui se refuseront à prêter le dit serment (1).

Le gouvernement légitime pourra prendre encore d'autres mesures de sûreté, en déclarant l'état de siège, en suspendant l'*habeas corpus*, en faisant édicter une loi martiale, etc...

Tous les fonctionnaires et agents du gouvernement de fait pourront être déchus de leurs fonctions et remplacés.

Mais si les habitants suspects d'entente avec l'ennemi peuvent être surveillés, expulsés ou incarcérés, la distinction des combattants et non combattants doit toujours être respectée. Il nous semblerait bien inutile de rappeler ici ce principe évident, si l'Angleterre n'avait érigé en théorie juridique l'idée contraire (2).

γ) *Effets quant aux biens.* — Le respect de la propriété

(1) Instructions américaines, art. 26.

« Les chefs de l'armée d'occupation peuvent requérir les magistrats et les employés civils du pays envahi de prêter un serment d'obéissance temporaire ou même de fidélité au gouvernement de l'armée envahissante et ils peuvent expulser du pays tous ceux qui se refusent à cet acte. »

(2) Lors de la guerre d'Indépendance américaine, l'Angleterre, dans une déclaration relative aux lois de la guerre, admit comme licite de diriger les hostilités contre les habitants non combattants (art. 4 de la déclaration) (De Martens, *Précis*, l. VIII, ch. iv, § 280, 1^o, 4, note g).

s'impose au gouvernement légitime envers les rebelles, exactement comme elle s'imposait aux rebelles envers le gouvernement légitime.

Biens de l'Etat. — Les biens du domaine public ou privé de l'Etat n'ont jamais cessé d'être propriété domaniale, même lorsque l'ennemi les détenait; il n'y a donc pas à s'en occuper; mais la postliminie produit effet envers des biens publics d'une autre nature : ceux du gouvernement rebelle.

Biens du gouvernement rebelle. — Il semble tout à fait illogique et inconcevable qu'un gouvernement de fait puisse être propriétaire, et posséder légitimement un domaine public ou privé. Cette situation peut cependant se présenter, et s'est effectivement présentée pendant la guerre de Sécession.

Tous les Etats de l'Union américaine, on s'en souvient, relèvent de l'Union pour tout ce qui concerne la souveraineté externe, mais jouissent d'une souveraineté interne assez large. A ce titre, chaque Etat possède un domaine public. Lorsque certains Etats eurent déclaré se retirer de l'Union pour se rattacher à un organisme de fait nouveau, ils ne furent point pour cela déchus de leur droit de propriété, et la question se posa de savoir quels droits le gouvernement américain pouvait s'arroger sur le domaine public des Etats séparatistes. Lieber prévint la question et la résolut dans ses Instructions, fort judicieusement : il assimila les deux adversaires à des belligérants du droit public, et, réservant jusqu'à la fin de la lutte la question de propriété, donna au gouvernement américain les droits d'un simple occupant (1).

(1) Art. 31. — L'armée victorieuse s'empare de tout le numéraire des caisses publiques; en attendant les instructions ultérieures de

Dudley-Field admet au contraire « que l'Etat légitime succède au domaine du gouvernement rebelle (1) », mais comme il embrouille la question avec celle de la validité des acquisitions immobilières faites par un gouvernement insurrectionnel, nous ne discuterons pas ici son opinion.

Biens des particuliers. — « Les Etats-Unis reconnaissent et protègent dans les contrées occupées, les propriétés privées », a dit Lieber (2), transportant ainsi dans le domaine des guerres civiles un des principes les plus généraux du droit des gens. Hors les exceptions nécessitées par les exigences du combat ou par les réquisitions militaires, la propriété privée doit être intangible.

Ce principe a été cependant contesté lorsqu'il s'agit de la propriété rebelle ; on a parfois prétendu que l'Etat avait sur la propriété rebelle droit de destruction ou de confiscation. L'inviolabilité de la propriété privée dans une guerre internationale résulte de ce principe que la guerre est un rapport d'Etat à Etat, et ne doit pas porter directement préjudice aux particuliers. Dans les luttes intestines, au contraire, la guerre est dirigée contre des individus ; on aurait donc le droit d'user de tous les procédés possibles pour les réduire, notamment de s'attaquer à leur propriété.

Ce raisonnement cesse tout d'abord d'être exact lorsque les insurgés forment une communauté belligérante ou dépendent d'un gouvernement mi-souverain. La guerre est alors dirigée contre une personne morale et non contre des

son gouvernement, elle séquestre à son profit ou au profit de son gouvernement tous les revenus des biens immeubles appartenant au *gouvernement ennemi* ou à la nation. La nue propriété de ces biens demeure vacante durant l'occupation militaire et jusqu'à ce que la conquête devienne définitive.

(1) *Op. cit.*, art. 942.

(2) Art. 37.

individus. Reste donc seulement l'hypothèse d'une émeute ou d'une insurrection. Mais si le droit pénal permet d'appliquer aux rebelles des moyens répressifs variés, il n'a jamais autorisé la confiscation de leur propriété sans jugement.

— Qu'on ne parle pas de responsabilité civile envers l'Etat : il faudrait encore un jugement pour lui faire produire effet.

— Qu'on n'invoque pas davantage les nécessités de la guerre : par hypothèse nous sommes en face d'une simple insurrection, et l'Etat n'a pas de droits belligérants. — Concluons donc que dans n'importe quelle guerre civile, il n'est point de bonne raison pour permettre à l'Etat d'attenter à la propriété privée des insurgés. « La confiscation de propriété, dirigée contre le possesseur pour délit personnel, est une confiscation pénale, et la punition ne devrait être infligée qu'après que la culpabilité aurait été dûment prouvée (1). »

S'il n'est pas licite de confisquer la propriété privée de l'ennemi, à plus forte raison est-ce un abus de force hautement condamnable que de la ravager sans nécessité, dans le seul but d'augmenter les souffrances de celui-ci (2).

(1) *Opinion de M. Sprague, juge d'une Cour d'amirauté américaine* (Lawrence, t. II, p. 160).

(2) Au début de la guerre d'Indépendance américaine, la Grande-Bretagne posa les principes suivants comme *lois reconnues* de la guerre :

1^o Une armée qui occupe le pays ennemi peut y demander des provisions, y lever des contributions, et pour forcer les habitants à satisfaire ses demandes, peut mettre l'exécution militaire en usage, ravager et détruire.

2^o Lorsque l'ennemi, étant dans son propre pays, trouve de l'avantage à traîner la guerre en longueur, à éviter d'en venir à une action, il est permis de ravager le pays en sa présence pour l'engager à s'exposer en tâchant de couvrir le pays.

3^o Lorsqu'en guerre on ne peut nuire à la partie adverse ou

61. — La guerre civile est la lutte que soutient contre un Etat un organisme de fait, qui cherche à s'affranchir du joug de cet Etat, à évoluer en s'élevant de plusieurs degrés dans l'échelle des êtres juridiques, et à conquérir l'indépendance avec la souveraineté. — Trois solutions différentes peuvent venir régler les prétentions des deux adversaires :

α) La communauté belligérante a lutté avec assez d'énergie pour assurer son indépendance ; l'Etat légitime est obligé d'abandonner ses prétentions de souverain sur elle. Détaché de la même patrie, le gouvernement insurgé forme un nouvel Etat à côté de l'ancien : Il y a *sécession*.

β) L'Etat légitime a complètement écrasé ses adversaires, et restauré son autorité menacée. C'est la *debellatio* (1).

γ) La communauté belligérante a eu assez de force non seulement pour s'affranchir du joug de l'Etat, mais pour renverser le gouvernement légitime et prendre sa place sur le sol national. C'est la fin par *légitimation* du gouvernement rebelle.

α) *Sécession*. — L'effet capital de la sécession est de faire naître un Etat nouveau, sans pour cela détruire l'identité de l'ancien Etat aux yeux des tierces Puissances. L'Etat américain, les nombreux Etats de l'Amérique du Sud, la Belgique, la Bulgarie et la Serbie, pour ne citer que ces exemples, sont nés par voie de sécession, sans que les personnalités

l'amener à la raison qu'en réduisant son pays à la détresse, il est permis de porter la détresse en son pays.

L'histoire montre que depuis cette époque, l'Angleterre a fidèlement continué à appliquer ses principes.

(1) On appelait autrefois *debellatio* la complète disparition de l'Etat auquel la fortune des armes avait été contraire.

juridiques de l'Angleterre, de l'Espagne, de la Hollande et de la Turquie en aient été affectées.

Au point de vue des lois de la guerre, la sécession a pour effet de transformer la guerre civile, reconnue ou non reconnue, en une guerre internationale, puisqu'il y a désormais deux Etats souverains en présence. Une semblable guerre pourra se terminer par un traité de paix ordinaire, emportant toutes ses conséquences habituelles ; ou encore par un traité international reconnaissant l'indépendance du nouvel Etat, auquel la mère patrie finira tôt ou tard par adhérer(1).

La sécession entraîne comme conséquence la mise en liberté et l'échange régulier des prisonniers de l'un et l'autre partis. Quand bien même les insurgés n'auraient point été reconnus comme belligérants, mais au contraire assimilés à des criminels politiques, le gouvernement ancien ne saurait conserver la prétention d'agir en justicier envers des hommes qui ont pu réaliser l'affranchissement de leur pays. Le lien d'allégeance étant rompu, la notion de crime politique s'efface rétroactivement.

Les obligations que les insurgés ont pu contracter envers des tiers au cours des hostilités, soit en tant que communauté belligérante, soit en tant que gouvernement de fait, retombent sur le nouvel Etat.

(1) Exemples : Pour la Belgique : Conférence de Londres et traités de 1831 et 1839 (Autriche, France, Angleterre, Prusse, Russie).

Pour la Bulgarie, la Roumélie orientale, la Bosnie Herzégovine, le Monténégro, la sécession fut consacrée par le traité de Berlin. Le même traité donna une complète indépendance à la Roumanie et à la Serbie dont la sécession avait déjà eu lieu, mais qui étaient restées tributaires de la Porte.

L'indépendance des Etats-Unis fut reconnue par l'Angleterre même dans le traité de Paris signé en 1783 par la France, l'Angleterre, l'Espagne, la Hollande et les Etats-Unis.

Reste à déterminer à quel moment la sécession se produit ; à quel moment les sécessionnistes cessent d'être des citoyens insurgés pour devenir les membres d'un nouvel organisme politique indépendant.

On ne saurait prendre pour point de départ la reconnaissance du nouvel Etat par la mère patrie : celle-ci ne se décidera à accepter cette séparation qu'à contre-cœur, et le plus tard possible (1) ; — pas davantage la reconnaissance émanée des Puissances tierces : si cet acte est indispensable au nouvel Etat pour lui ouvrir l'accès de la communauté des Nations, il n'a point pour effet de le créer indépendant.

L'Etat nouveau existe du jour où il a conquis son indépendance, c'est-à-dire du jour où les hostilités ont cessé, du jour où l'Etat ancien ne peut plus ou ne veut plus poursuivre la réalisation de ses prétentions par la force. Lorsque les armées rivales ont déposé les armes, que l'on négocie les échanges de prisonniers et les conditions de paix, la sécession est consommée. C'est alors que commence la tâche des diplomates qui doivent constater le fait accompli et en tirer les conséquences qu'il comporte.

β) *Debellation*. — L'écrasement des rebelles, non seulement en tant que pouvoir politique, mais même en tant

(1) Calvo est d'avis que la possession par les insurgés d'une place ou d'un lieu quelconque ne change ni ne modifie en rien le caractère national ni la condition de ses habitants, tant que le gouvernement dont ils dépendent n'a pas régulièrement reconnu le fait (t. IV, p. 77). Lui-même cependant cite ailleurs l'exemple de l'Espagne qui ne consentit à reconnaître l'indépendance du Portugal qu'au xix^e siècle, alors que cette nation était soulevée contre elle et indépendante en fait depuis le xvii^e siècle (t. I, p. 242). Faut-il admettre que les Portugais sont restés espagnols pendant ces deux siècles ?

que parti belligérant, est le but auquel tend le gouvernement légitime. En fait, c'est une solution assez fréquente. « Au cas de reconstitution de l'Etat ancien, dit Fiore, on devrait appliquer aux rapports nés pendant la révolution le droit de *postliminium*. Le souverain rentrerait dans la pleine jouissance de ses droits comme s'il n'y avait eu aucune interruption dans leur exercice, et la personnalité de l'Etat recouvrerait son intégrité comme si la continuité de son existence n'avait pas été interrompue (1) ». — Cette application du *postliminium* aux droits de l'Etat est exacte ; mais on ne saurait la généraliser et l'étendre aux rebelles. Ces derniers, lorsqu'ils forment une collectivité juridique au début de la guerre, ne se retrouvent point nécessairement dans la même situation une fois la guerre finie.

Les Etats composant l'Union américaine jouissaient, au début de la guerre, d'une souveraineté interne assez étendue. Leurs privilèges leur furent retirés pendant la durée des opérations. Lorsque le général Johnston se rendit au général Sherman, il passa avec lui une convention qui appliquait le principe de postliminie et maintenait l'organisation antérieure des Etats. Le Président des Etats-Unis désavoua cette convention, et le privilège d'*habeas corpus* ne fut rétabli pour les Etats séparatistes qu'en 1866. Lawrence remarque à ce sujet que si les Etats séparatistes avaient été conquis par un ennemi étranger et reconquis ensuite, aucune difficulté n'aurait été soulevée (2).

La même diminution de capacité juridique peut se pro-

(1) Fiore, *Op. cit.*, l. III, ch. III, § 330 sqq. (t. I, p. 288).

(2) Lawrence, t. II, p. — 131 sqq. Un acte du Congrès du 2 mars 1867 alla jusqu'à anéantir l'autonomie des Etats dits rebelles, les partager en cinq districts militaires et investir de l'autorité suprême les commandants militaires de ces districts.

duire lorsque les rebelles appartiennent à un Etat mi-souverain, protégé ou vassal : une fois vaincu, ce dernier a des chances sérieuses de se voir enlever le vestige de souveraineté existant encore en lui et d'être purement et simplement annexé.

Si les rebelles ne dépendaient d'aucun pouvoir politique et formaient une simple communauté belligérante, celle-ci est dissoute par l'effet de la *debellatio*. Dès lors tout individu qui continue à combattre après que le chef de la communauté belligérante a signé la capitulation définitive est un criminel ; tout navire de guerre ou corsaire qui continuerait à courir les mers est un pirate. Pour éviter aux tiers (dans la dernière hypothèse notamment), des questions d'appréciation délicate, il est bon que le gouvernement légitime notifie aux tiers ou annonce publiquement que les insurgés n'ont plus droit à la qualité de belligérants, la guerre étant terminée (1).

Enfin si les rebelles n'étaient point reconnus comme belligérants, leur défaite ne peut avoir de conséquences juridiques. Le gouvernement légitime aura pour seul devoir, après s'être rendu maître de leurs personnes, de les déférer

(1) Fin de la guerre de Sécession :

2 avril 1865. — Evacuation de Richemond par les Confédérés.

9 avril. — Le général See se rend au général Grant.

11 avril. — Le Président des Etats-Unis décrète la levée du blocus.

26 avril. — Reddition du général Johnston.

26 mai. — Reddition des troupes au-delà du Mississipi.

Dès le 9 mai, le Président annonçait que la résistance des Etats insurgés avait pris fin, et menaçait de représailles les neutres qui accueilleraient dans leurs ports les quelques corsaires sudistes courant encore les mers.

Les Puissances européennes retirèrent aux Confédérés le titre de belligérants, ce qui fut annoncé de la part de l'Angleterre et de la France en juin 1865 (Lawrence, t. II, p. 149 sqq.).

aux tribunaux de droit commun et de les faire juger régulièrement.

γ) *Légitimation*. — Le triomphe du parti révolutionnaire, la légitimation du gouvernement de fait installé à la place de l'ancien gouvernement légitime, sont des événements politiques bien plus que juridiques, et qui n'intéressent que d'une manière indirecte le droit de la guerre.

L'identité de l'Etat vis-à-vis des Puissances n'est point modifiée. Pourvu qu'il existe un gouvernement obéi qui représente la nation dans ses relations extérieures, peu importe aux tiers l'opinion et l'origine du dit gouvernement.

Tous les actes commis antérieurement par le gouvernement de fait sont validés rétroactivement; les rebelles sont *ipso facto* amnistiés des faits de haute trahison dont ils avaient pu se rendre coupables envers l'ancien gouvernement; et, enfin, le gouvernement nouveau succède aux droits et obligations de son prédécesseur.

Quant à la situation des anciens défenseurs du gouvernement légitime, elle est toute politique et ne dépend que du bon plaisir du gouvernement nouveau.

62. — L'apaisement, si désirable à la fin des guerres civiles, ne peut s'obtenir que par des concessions réciproques que se font l'un et l'autre partis. Au parti qui a triomphé appartient de faire un acte de générosité, qui efface les souvenirs du passé et arrête des poursuites, même méritées, en accordant un pardon général aux vaincus. Cet acte est l'*amnistie*, l'*extinctio* ou *oblivio* des anciens.

Pinheiro Ferreira distingue deux formes d'amnistie qu'il nomme l'une *civile* et l'autre *politique* (1). On pourrait en

(1) Pinheiro Ferreira, *Notes sur Vattel*, § 291.

ajouter encore une troisième, et ces trois types correspondraient aux trois solutions possibles de la guerre civile.

La guerre finit-elle par sécession ? Les deux partis restent sur leurs positions ; tout lien est brisé entre eux ; aucun juge compétent n'existe pour donner tort ou raison à l'un ou à l'autre. L'amnistie s'impose, aucun des deux ennemis ne pouvant prétendre juger l'autre, et elle affecte la forme d'une sorte de concordat destiné à liquider le passé (amnistie *politique*).

Si la guerre se termine par *debellatio*, et que le gouvernement légitime se trouve restitué dans sa souveraineté primitive, l'amnistie sera de sa part un acte de juridiction supposant qu'il y a eu délit réel, et s'exerçant par une autorité que les amnistiés mêmes reconnaissent.

Cette amnistie *civile* est un acte de clémence dont Vattel déjà célébrait les bienfaits (1), et une mesure de sage politique qui se retrouve dans l'histoire de presque toutes les révolutions et guerres intestines. Elle peut être totale ou partielle, intervenir après la cessation des hostilités ou au bout d'un certain délai ; ce sont là mesures politiques dont le gouvernement seul peut apprécier l'opportunité. L'amnistie accordée aux Sudistes par le président

(1) « Le plus sûr moyen d'apaiser les séditions, et en même temps le plus juste, c'est de donner satisfaction au peuple... Dès que l'amnistie est publiée et acceptée, tout le passé doit être mis en oubli, personne ne doit plus être recherché pour ce qui s'est passé à l'occasion des troubles. Et, en général, le prince, religieux observateur de sa parole, doit garder fidèlement tout ce qu'il a promis aux rebelles mêmes, j'entends à ceux de ses sujets qui se sont révoltés sans raison et sans nécessité » (Vattel, l. III, ch. xviii, § 291).

« En 1766, après le soulèvement de Madrid, à la réquisition des Corps, le roi a révoqué ce qu'il avait été obligé d'accorder à la populace soulevée, mais il a laissé subsister l'amnistie » (*Id.* § 292).

Johnson, successeur de Lincoln, ne fut que partielle (1) (23 mai 1865). En étaient exceptées plusieurs classes de personnes, notamment les officiers et les fonctionnaires. Ces derniers furent destitués, le droit de suffrage des électeurs fut modifié, et on procéda à une réorganisation complète des Etats rebelles. Nombre des mesures prises furent d'ailleurs inconstitutionnelles, et les auteurs s'accordent à reconnaître qu'une amnistie complète eut donné des résultats meilleurs (2). — L'amnistie ne fut accordée aux insurgés de la Commune qu'une dizaine d'années après les événements (3), délai que le gouvernement jugea nécessaire pour ne pas avoir à craindre la reconstitution du parti.

L'amnistie ne peut actuellement être accordée en France que par une loi.

L'amnistie offre un troisième aspect et revêt le caractère d'une protestation en faveur des individus condamnés, lorsque la révolution a pour effet d'amener au pouvoir et de légitimer le parti insurrectionnel. Le premier soin de celui-ci est alors d'amnistier tous ceux des siens que le précédent gouvernement avait condamnés.

C'est ainsi que le gouvernement provisoire de 1848 décréta deux amnisties successives. La première (29 février) annulait « toutes condamnations prononcées pour faits politiques ou pour faits de presse sous le dernier règne ». La

(1) Un représentant d'un Etat du Nord, M. Smith, déclara d'ailleurs que le président Johnson n'avait pas à amnistier les Sudistes. « Cela est aussi déplacé, disait-il, que le pardon que nous pourrions accorder aux Anglais si nous venions à conquérir l'Angleterre. »

(2) Pour les détails, voir Lawrence, t. II, p. 161 sqq.

(3) Une amnistie partielle fut votée le 3 mars 1879, et l'amnistie totale le 14 juillet 1880.

seconde (5 mai) accordait « amnistie pleine et entière à tous individus compris dans les poursuites commencées à raison des troubles qui ont eu lieu à Valence et à Amiens ».

Après l'effondrement de l'Empire, l'Assemblée nationale décréta, le 5 septembre 1870 : « Amnistie pleine et entière est accordée à tous les condamnés pour crimes et délits politiques et pour délits de presse, depuis le 3 décembre 1852 jusqu'au 3 décembre 1870. Tous les condamnés encore détenus seront immédiatement mis en liberté. »

Cette mesure est éminemment légitime, à la condition qu'elle émane d'un pouvoir régulier, d'un gouvernement reconnu. Pendant une guerre civile, le parti insurgé, même organisé en gouvernement de fait, ne saurait avoir qualité pour décréter une amnistie ; l'amnistie que voulut déclarer dans ces conditions le « Comité central » de la Commune ne pouvait avoir aucune valeur. Aussi la Cour de cassation déclara simplement la déchéance, faute de mise en état, des pourvois de condamnés que la Commune avait compris dans son amnistie et mis en liberté (arr. 15 juin 1871).

CHAPITRE VI

Des lois de la guerre maritime.

- 63. Généralités.
- 64. Les navires des insurgés sont-ils des pirates ?
- 65. Pratique internationale.
- 66. Condition juridique des vaisseaux insurgés.
- 67. De la fermeture des ports.
- 68. Du blocus.
- 69. De la capture.
- 70. Du droit de visite.

63. — On entend par *droit maritime international*, ou *droit international de la mer*, l'ensemble, très vaste, des règles qui régissent les rapports maritimes des Etats entre eux, ainsi que des pratiques observées par ces Etats lorsque leurs navires entrent en relations, soit en pleine mer, soit dans leurs eaux territoriales. Sur le vaste champ des mers que chacun a le droit de sillonner à loisir, tous les Etats du globe se croisent, se heurtent, et négocient ensemble, symbolisés, et comme résumés chacun dans ses vaisseaux, par la fiction d'exterritorialité.

Aussi est-il indispensable qu'il existe une règle commune, reconnue de tous, obéie de tous, supérieure à toutes les contingences des législations privées. La multiplicité et l'importance des intérêts en jeu, l'éloignement de la mère patrie, l'imminence des dangers inhérents à la navigation,

ont donné à cette branche du droit des gens le caractère d'une législation supérieure, très positive et très précise, ajoutons très sanctionnée.

Ce vaste édifice juridique peut se diviser en deux grandes branches, suivant qu'on envisage les relations des Etats en temps de paix ou en temps de guerre. A son tour, le droit de la guerre maritime donne naissance à des rameaux bien distincts suivant le genre de lutte dont il s'agit : Une guerre civile sur mer ne sera pas régie par les mêmes lois qu'une guerre internationale.

La guerre civile maritime intéresse, on peut le dire, nécessairement les tiers. Etant donnés le nombre et la complexité des relations maritimes, il paraît impossible que les intérêts d'un navire neutre puissent ne pas dépendre de la conduite des hostilités. Pour cette raison, cette branche de la guerre civile est celle que les auteurs étudient le plus volontiers, et celle qui fournit à l'observateur le plus grand nombre de faits.

Laissant de côté (pour autant qu'il sera possible) toute question de rapports juridiques entre les insurgés et les tiers (neutralité, etc...) nous bornerons notre étude aux rapports des deux belligérants. A cet effet, nous commencerons par rechercher quelles peuvent être la *qualité* et la *capacité juridique* des navires insurgés ; s'ils doivent être considérés comme des belligérants ou comme des pirates.

Adaptant ces principes aux lois générales de la guerre, nous déterminerons alors quels sont les droits et les devoirs réciproques des deux belligérants, en rapprochant de chaque règle le cycle réel des faits concrets qu'elle régit ou devrait régir.

64. — Il est normal, lorsqu'une guerre civile de quelque importance éclate dans un Etat maritime, que les hostilités

s'étendent sur mer. La guerre civile du Brésil de 1894 offrit même à ses débuts ce caractère singulier de se dérouler entièrement sur mer : les insurgés disposaient de toute une flotte sans avoir aucun établissement continental.

Que ce soient les bâtiments de guerre de l'Etat qui se révoltent contre lui ; que ce soient des vaisseaux tombés accidentellement aux mains des insurgés ; que ce soient des navires marchands armés par ces derniers pour la guerre de course, une même question se pose toujours : ces navires sont-ils des pirates ? Les bâtiments des tierces Puissances ont-ils le droit de leur donner la chasse et de les capter ? Les individus qui les montent sont-ils justiciables des mêmes tribunaux et passibles des mêmes peines que les forbans proprement dits ? Les bâtiments assurés contre la piraterie peuvent-ils se retourner contre leurs assureurs s'ils ont eu quelque dommage à subir du chef de ces navires rebelles ?

MM. Lyon-Caen et Renault tranchent la question catégoriquement en disant : « Si les insurgés ne sont pas reconnus comme belligérants, les bâtiments qui naviguent en vertu de leur autorisation *ne sont que des pirates* ; dans le cas contraire ce sont des corsaires (1) ». Nous souscrivons volontiers à la seconde partie de ce jugement : il est certain que la question ne se pose pas lorsque les insurgés ont été reconnus comme belligérants. Ils jouissent alors de tous les droits de guerre sur mer et sur terre, y compris celui d'armer des vaisseaux et de s'en servir pour appuyer leurs opérations ; personne ne pourrait les qualifier de criminels

(1) *Précis de droit commercial*, 1885, n° 2035, t. II, p. 296, n. 1.

Cette opinion est d'ailleurs contredite un peu plus loin dans le même ouvrage. « En général tout fait qui n'est pas accompli dans un but de brigandage doit être considéré comme un fait de guerre, s'il est inspiré par une pensée politique, fût-il commis par une force ayant le caractère insurrectionnel (*Ibid.*, n° 2436, p. 355).

ni de pirates. Mais s'ils n'ont pas bénéficié de la reconnaissance, quelle est leur situation juridique ?

On entend par les termes de *pirates*, *forbans* ou *écumeurs de mer*, dans le langage du droit des gens, des individus qui ne relèvent d'aucun Etat, et courent la mer de leur propre autorité, *animo furandi*, dans le dessein de commettre des vols, pillages et déprédations envers les bâtiments de tout pavillon. Ennemis et fléau de toutes les nations, les pirates rappellent assez sur mer ce que sont sur terre les bandes de brigands organisées (1). La loi internationale permet à tout bâtiment de leur courir sus, les appréhender, les déléguer aux tribunaux de son pays.

Deux conditions caractérisent donc l'acte de piraterie. — L'une, c'est le but purement privé, le désir de lucre sans arrière-pensée politique que poursuit le pirate. — L'autre, c'est l'impossibilité de rendre responsable des agissements des pirates un Etat quelconque. Et ceci démontre qu'on ne saurait assimiler aux pirates des navires insurgés qui poursuivent un but purement politique, dirigent leurs efforts contre un seul gouvernement, mais qui respectent la propriété privée, et ne portent atteinte ni à la sûreté des Etats, ni à la sécurité générale de la navigation. « Leur but n'est pas de piller tous les navires indistinctement, mais d'affaiblir le commerce du pays contre lequel ils se sont voltés (2) (3).

(1) « Qui autem nullius principis auctoritate sive mari, sive terra rapiunt, piratorum prædonumque vocabulo intelliguntur. Unde ut piratæ puniuntur, qui ad hostem depredandum enavigant sine mandato præfecti maris, et non præstitis, quæ porro præstari desiderant formæ admiralitatum (Bynkershoek, *Questiones jurispublici*), Leyde, 1737.

(2) Warton, J. D. I. P., 1885, p. 661.

(3) Wiesse établit encore une autre différence : « Si ces individus

Cette opinion est à peu près universellement admise par les jurisconsultes et les diplomates, et cependant il est fréquent d'entendre appeler pirate tout navire qui n'est plus au bénéfice de la commission donnée par son gouvernement, qui n'a plus le droit de porter le pavillon national. Il ne faut point voir là une contradiction, mais bien une simple confusion de terminologie, source de fréquentes difficultés pratiques. Comme le fait très bien remarquer Ortolan, il y a lieu de distinguer la piraterie suivant le droit des gens, et celle suivant le droit particulier d'un Etat (1). La définition que nous avons donnée plus haut est celle de la piraterie suivant le droit des gens, crime qui est du ressort de la loi internationale, et peut être jugé par les tribunaux de n'importe quel Etat. Mais il est certains actes que ne réproouve pas la loi internationale, et qui peuvent être qualifiés d'actes de piraterie par les lois intérieures d'une nation. Cette loi ne pourra être appliquée que par l'Etat qui l'a rendue, à ses propres sujets, et dans les limites de sa juridiction.

Ainsi certaines législations d'Europe assimilent aux pirates les individus qui se livrent à la traite des nègres, le Code pénal péruvien assimile à la piraterie l'exécution d'un jugement de bannissement qui n'aurait pas été prononcé par un tribunal régulier ; tandis que la loi internationale n'incrimine pas ces mêmes actes.

(les insurgés) dit-il, venaient à atteindre le but dont ils poursuivent la réalisation, c'est-à-dire s'ils parvenaient à substituer au gouvernement légitime de leur pays un gouvernement issu de la révolution, ils obtiendraient tous les droits et prérogatives inhérents aux nations souveraines, tandis que les pirates ne pourraient en aucune circonstance acquérir une telle situation (p. 120).

(1) *Diplomatie de la mer*, I, p. 213 (ch. xi).

Lorsqu'un gouvernement se trouve aux prises avec une insurrection et qu'il n'a point reconnu ses adversaires comme belligérants, il a incontestablement le droit d'assimiler à des pirates les navires de guerre révoltés contre son autorité, aussi bien que les corsaires rebelles qui cherchent à s'emparer des biens des sujets loyaux, — les insurrections dépendant du droit public interne de chaque Etat. C'est au droit criminel de l'Etat qu'il appartient de fixer les peines et de déterminer les juridictions auxquelles les rebelles seront déférés. « Chargés de défendre les institutions du pays, dit Pradier-Fodéré, les gouvernements qui ont à combattre des mouvements insurrectionnels puisent dans leur mandat le droit de poursuivre et de châtier les rebelles comme ils l'entendent, et, s'ils jugent à propos pour intimider ces derniers de les assimiler aux pirates, ils sont complètement libres de le faire, quelle que soit l'importance de l'insurrection (1). »

Toutefois, il ne suffit pas que le gouvernement intéressé qualifie les révoltés de pirates pour que les Puissances tierces soient obligées d'adopter cette manière de voir : les navires insurgés ne deviennent pas *ipso facto* des pirates selon le droit des gens, et les Puissances peuvent répondre par un refus au gouvernement qui leur demanderait de les poursuivre en conséquence.

Quelques exemples empruntés à la pratique internationale éclaireront ces principes.

65. — Dès le xvi^e siècle, nous voyons appliquer les théories que nous venons d'exposer. Pendant que les Pays-Bas luttaient contre l'Espagne pour conquérir leur indé-

(1) Pradier-Fodéré, § 2509, t. V, p. 848.

pendance, le gouvernement espagnol dénonça comme pirates les navires hollandais qui couraient les mers pour ruiner le commerce espagnol. Cependant il n'y eut pas d'exemple que les grandes Puissances aient arrêté comme pirate un seul vaisseau insurgé (1).

Depuis cette époque, la même pratique se perpétua jusqu'à nos jours dans toutes les guerres civiles de quelque importance.

Au début de la guerre de Sécession, le président Lincoln décrète (16 avril 1861) que tous les corsaires sudistes et notamment l'*Alabama* sont des pirates. Il invite toutes les Puissances maritimes à les traiter en conséquence. Loin de se rendre à cette invitation, la France et l'Angleterre reconnaissent les insurgés comme belligérants. En outre, en Angleterre, la Chambre des lords proteste contre l'extension donnée par le président Lincoln à la notion de piraterie (2).

Postérieurement, le gouvernement des Etats-Unis essaya de nouveau d'accréditer sa thèse en lui donnant une base nouvelle. Dans une note du 21 novembre 1863, M. Seward, secrétaire d'Etat, soutint en effet qu'il faut considérer comme pirates les navires commissionnés par un parti insurgé tant que celui-ci ne détient aucun port (les corsaires des Sudistes se trouvaient dans ce cas) (3). Aucun jurisconsulte ne saurait admettre cette définition nouvelle de la piraterie internationale. Pour ne posséder aucun port, un Etat n'en est pas moins libre de concéder à un bâtiment l'usage de son pavillon; la Suisse, qui n'est pas un Etat maritime, pourrait cependant commissionner valablement

(1) Pradier-Fodéré, §§ 2509, 2510, t. V.

(2) *Ibid.*, —Perels, *Droit maritime*, § 16, p. 138. —Bluntschli, *Opinion impartiale*, R. Gand, 1870.

(3) Wiese, p. 121.

des navires et les autoriser à se servir sur l'Océan du pavillon helvétique. On ne voit pas pourquoi une exception serait faite à ce principe au détriment des insurgés.

Remarquons toutefois que les Puissances peuvent traiter un navire insurgé en pirate, si celui-ci vient à commettre des actes de brigandage ou à violer le droit des gens. Une affaire de ce genre se produisit pendant la révolution de Saint-Domingue (1869). Un bâtiment danois du nom de *Telegrafo* avait été acheté par un général adversaire du gouvernement, lequel s'en était servi pour diriger des attaques contre la côte nord de l'île. Pour ne pas éveiller la méfiance de ses adversaires, il avait eu l'idée fâcheuse de couvrir son vaisseau du pavillon vénézuélien. Le gouvernement des Etats-Unis du Vénézuëla ne goûta pas le procédé, et condamna le *Telegrafo* comme pirate pour avoir froissé l'honneur de la République et violé ouvertement le droit des gens (1).

Exception faite pour ce cas particulier (et l'exception se justifie d'elle-même), nous retrouvons toujours le principe de non-assimilation des insurgés aux pirates. Nous le retrouvons aux cours de la guerre carliste de 1873. En vain l'Espagne demande à l'Europe de traiter en pirates l'*Almanza Victoria*, le *Mandez Nuñez*, le *Fernando Catholico* et autres navires de guerre des insurgés ; les Puissances se contentent d'appliquer le principe de non intervention (2).

Nous le retrouvons pareillement appliqué pendant la Révolution de la province d'Entre Rios contre le gouvernement de la République Argentine (1873). Le gouvernement argentin demande au Brésil, par l'intermédiaire de son consul à

(1) Perels, § 16, p. 438.

(2) *Ibid.*, — Pradier-Fodéré, §§ 2509, 2510, t. V. — Calvo, § 499, t. I, p. 586.

Montévidéo, de bien vouloir capter et condamner un certain navire insurgé du nom de *Porteña* (1). Refus du Brésil. Le ministre brésilien accompagne son refus d'un exposé de motifs très juridique, posant et résolvant bien la question, et qui mérite d'être cité :

« Vous n'ignorez pas, dit-il, ce qui s'est passé relativement à l'Espagne. La France, l'Angleterre et les autres nations ont admis que les navires des insurgés pourraient être pris et désarmés seulement dans le cas où ils entreraient dans le port des pays respectifs, mais qu'on ne s'engagerait pas à les poursuivre dans les eaux d'usage commun. Le gouvernement allemand a désapprouvé formellement le commandant Werner du *Frédéric-Charles* d'avoir capturé des embarcations montées par des insurgés. Cette conduite, qui est celle observée par les pays les plus civilisés et concilie parfaitement l'appui dû à l'ordre légal de tous les pays avec les devoirs d'une neutralité bien comprise, est celle que le Brésil entend suivre aussi.

« La présente dépêche a pour but de vous mettre au courant de la conduite que mon gouvernement entend observer dans tous les cas analogues qui se présenteront à l'avenir, en exigeant que nos escadres ne traitent pas comme pirates les navires soupçonnés d'appartenir aux insurgés d'une nation, si ce n'est dans le cas où ces navires porteraient atteinte au pavillon brésilien, aux personnes et aux propriétés brésiliennes. A part cela, si quelqu'un de ces navires entre paisiblement dans un de nos ports de mer ou

(1) Pradier-Fodéré, §§ 2509-2511. — Calvo, § 502.

Le *Porteña* était un navire à vapeur employé habituellement à faire le service entre Buenos-Ayres et Montévidéo, dont s'était emparé une bande de partisans de Lopez Jordan, chef du mouvement insurrectionnel.

de rivière, il sera obligé d'en sortir comme navire dépourvu de représentation légale (1). »

Le gouvernement brésilien eut de nouveau l'occasion, à quelques années de là, d'affirmer les mêmes principes à l'égard de l'Espagne. Cette fois il s'agissait de la révolution de Cuba (1877), mais le cas était absolument identique : — Un navire espagnol, le *Montezuma*, tombe aux mains des rebelles qui s'en servent pour attaquer les navires espagnols de commerce. La législation d'Espagne à Rio de Janeiro demande au gouvernement brésilien de traiter le *Montezuma* en pirate, s'il vient à mouiller dans les eaux de ce pays.

« Le gouvernement de S. M. Catholique, répond le ministre brésilien, peut soumettre le *Montezuma* à toute la rigueur de ses lois comme pirate : personne ne lui dénierait ce droit ; mais le gouvernement impérial, qui est étranger à la question de Cuba, ne se trouve pas obligé d'agir de la même façon, et en refusant de le faire, il suit une règle généralement admise... Les pirates, à proprement parler, ce sont ceux qui courent les mers pour leur propre compte sans autorisation compétente, dans le but de s'emparer de force des navires qu'ils rencontrent, en commettant des déprédations contre toutes les nations indistinctement. Cette définition ne peut certainement pas s'appliquer à ceux qui ont pris le *Montezuma*... Les hostilités dénoncées ne sont pas dirigées contre toutes les nations, mais uniquement contre l'Espagne. Elles n'ont pas pour but de commettre des déprédations, mais d'aider la cause d'une colonie en insurrection. C'est pour ces considérations que le gouvernement impérial ne se croit pas autorisé à ordonner la saisie du vapeur (2). »

(1) Pradier-Fodéré, § 2511. — Calvo, § 502.

(2) Pradier-Fodéré, § 2510, t. V. — Wiesse, pp. 125 et 134. — Calvo, § 503, t. I.

Nous venons d'examiner un certain nombre de cas, dans lesquels l'assimilation des vaisseaux insurgés aux pirates, demandée par le gouvernement légitime (1), est refusée par les Puissances. Terminons par deux exemples, dans lesquels le gouvernement légitime lui-même reconnaît qu'une semblable assimilation serait inexacte et anti-juridique.

En 1831 des partisans du général Crus, insurgés contre le gouvernement constitutionnel du Chili, s'emparèrent d'un navire marchand de leur pays, nommé l'*Arauco*. Le gouvernement chilien ne voulut pas voir dans l'*Arauco* un pirate, ni imposer semblable opinion aux autres Puissances. Il se borna à déclarer que ce navire, ne jouissant plus de la protection du pavillon chilien, ne pouvait réclamer les égards dûs aux bâtiments battant ce pavillon ; qu'il pouvait être saisi par tout vaisseau qui croirait devoir le faire pour pro-

(1) Ajoutons-y encore :

Révolte de l'*Apurimac* et du *Loa*, navires péruviens, contre le gouvernement légitime de Castilla (1836).

Révolte de la corvette péruvienne *Libertad* en 1831, compliquée d'un faux usage du pavillon bolivien.

Rébellion du *Cantabro* contre le gouvernement de Vénézuëla, etc... V. Wiesse et Calvo, *loc. cit.*

— Un cas plus douteux est celui jugé par le juge Brown de la Cour du district des Etats-Unis de New-York. Ce magistrat ayant à juger un navire équipé par des insurgés Colombiens accusé de piraterie le relaxa, mais le relaxa en supposant une reconnaissance de belligérance des Colombiens (reconnaissance qui n'avait jamais eu lieu) et qui effaçait, selon lui, le crime de piraterie. Cette décision, fort confuse, est d'ailleurs isolée (Cf. Clunet, 1885, p. 661).

— Enfin un refus très catégorique a été adressé, le 24 avril 1885, par le gouvernement des Etats-Unis à la légation colombienne qui lui demandait de traiter en pirates certains navires colombiens insurgés mouillés dans la baie de Cartagena. « Quels que puissent être les démérites des bâtiments au pouvoir des insurgés, fut-il répondu, il ne saurait être mis en question que ces bâtiments ne sont pas des pirates d'après le droit des gens. » (Clunet, 1886, p. 184).

téger les intérêts de ses nationaux. Il advint effectivement qu'un amiral anglais arrêta l'*Arauco* pour le rendre à son propriétaire (1).

Les mêmes dispositions avaient été prises par le Pérou à l'égard du monitor *Huascar* révolté (2). Le gouvernement avait simplement décliné toute responsabilité à l'égard des actes de ce bâtiment et promis une récompense à qui le capturerait, lorsque survint un incident imprévu. Le *Huascar* ayant contraint des barques anglaises à lui vendre quelques tonnes de charbon, le contre-amiral de la flotte anglaise dans le Pacifique, emporté par un zèle excessif de protection envers ses nationaux, traita le malheureux monitor comme un véritable pirate. Il lança contre lui deux cuirassés, le fit combattre plusieurs heures durant, et même torpiller ; le *Huascar* échappa malgré tout.

On vit alors le gouvernement péruvien protester avec véhémence auprès du cabinet de Londres contre cette conduite. Il déclara que le *Huascar* *n'était pas un pirate* ; qu'il n'avait pas perdu, malgré sa rébellion, tout droit à la protection du pavillon péruvien ; que l'agression commise par l'Angleterre envers ce bâtiment était une violation du droit des gens, d'autant plus grave qu'elle avait été commise dans les eaux péruviennes. Le Foreign-Office, après avoir discuté, finit par convenir que le chef d'escadre aurait agi de manière plus prudente, s'il avait commencé par adresser des remontrances au commandant du *Huascar*, avant de recourir aux procédés énergiques (3).

(1) Wiesse, p. 124. — Pradier-Fodéré, t. V, § 2512. — Calvo, § 506, t. I.

(2) Cette révolte de l'équipage du *Huascar* était un fait isolé, ne se rattachant ni à une guerre civile ni même à une insurrection proprement dite.

(3) Wiesse, pp. 125 et 130. — Pradier-Fodéré, t. V, § 2512. — Calvo, § 504, t. I.

66. — Les principes de droit applicables à la situation des insurgés ne peuvent varier, que la guerre se déroule sur mer ou sur terre. Quelques conséquences nouvelles peuvent cependant en être tirées pour répondre aux exigences spéciales de la guerre maritime.

La reconnaissance de belligérance accordée par l'Etat aux rebelles confère à ceux-ci tous les privilèges résultant du droit de la guerre que ledit gouvernement revendique pour lui-même (1). Parmi ces privilèges figurent ceux d'employer les forces de terre et de mer, de désigner les officiers chargés de diriger les opérations et de délivrer des commissions aux navires par eux commandés. Ainsi commissionnés, les navires insurgés ont droit d'agir, tant à l'égard de leurs adversaires qu'à l'égard des neutres, de la même manière que les bâtiments des nations souveraines dans une guerre navale régulière (2).

Mais toute escadre insurgée est-elle susceptible d'acquiescer les droits belligérants et d'être l'objet d'une reconnaissance? Une vive controverse s'est élevée sur cette question lors des dernières guerres civiles du Chili et du Brésil (1). Plusieurs chancelleries d'Europe soutinrent que

(1) Par application de ce principe, un jugement du tribunal de commerce de Bordeaux (8 août 1863, *Journal de Marseille*, 1863, 2, 431) a considéré à bon droit comme fait de guerre l'incendie d'un navire nordiste par un corsaire du Sud, pendant la guerre de Sécession (Lyon-Caen et Renault, § 2136, n. 1).

(2) La communauté belligérante se confondant presque toujours avec un gouvernement de fait, les navires ainsi commissionnés battent généralement un pavillon nouveau : celui du gouvernement de fait. Sans prendre parti dans la lutte, les autres nations reçoivent ces navires dans leurs ports, pourvu que la commission soit régulière, et leur accordent les mêmes privilèges qu'à tous autres bâtiments de guerre.

la reconnaissance ne pouvait être accordée qu'aux insurgés possédant un territoire, et que l'exercice d'une certaine autorité sur mer était insuffisante par elle-même pour obtenir cette faveur. Les partisans de l'amiral de Mello se virent refuser la qualité de belligérants, en vertu de ces principes, tant par leurs adversaires que par les Puissances tierces.

D'après cette théorie, dont Wiesse se fait l'écho (2), un groupe d'insurgés ne peut prétendre à la reconnaissance que s'il exerce les attributions de l'Etat souverain ; or, la notion de souveraineté est liée intimement à la suprématie exercée sur un territoire. Il en résulte qu'un groupe d'individus qui n'occupe pas d'une façon durable un territoire ne peut prétendre à la qualité de belligérants, pas plus qu'une flotte insurgée qui ne possède ni ports ni établissements terrestres d'où elle puisse tirer des ressources.

Le point de départ du raisonnement est extrêmement contestable ; demander à des insurgés pour les admettre au bénéfice de la reconnaissance qu'ils soient organisés en gouvernement de fait et exercent les pouvoirs d'un Etat souverain, est une exigence inadmissible. Mais il nous apparaît surtout comme certain que la discussion est vaine et que la controverse n'a aucune espèce de portée pratique. N'est-il pas admis que la reconnaissance est un acte pure-

(1) La révolution chilienne de 1891 débuta par une insurrection des équipages des navires de guerre, mais au bout d'un certain temps les rebelles purent s'emparer de la province de Tarapaca et y organiser, avec l'aide des habitants, un gouvernement de fait. Par contre, la lutte de l'amiral de Mello contre le gouvernement brésilien (1894), commencée de la même manière, conserva jusqu'au bout le caractère d'une simple révolte sur mer. La flotte de Mello était souveraine dans la baie de Rio-de-Janeiro, mais jamais les révoltés ne parvinrent à occuper de manière durable une portion du territoire brésilien.

(2) Wiesse, *Op. cit.*, p. 16.

ment facultatif, un acte arbitraire pour l'Etat qui la prononce ? Et si ce gouvernement est seul juge de la décision qu'il a à prendre, à quoi sert d'épiloguer sur des conditions qui peuvent, tout au plus, fournir au souverain un élément d'appréciation ? Personne ne peut raisonnablement soutenir que le droit des gens doive préciser, par des conditions limitatives, quand un Etat doit reconnaître la belligérance et quand il doit refuser de le faire. L'insuccès remporté par l'amiral de Mello dans ses revendications du titre de belligérant doit être attribué moins à une incapacité juridique qu'à des circonstances de fait ; cette flotte qui ne possédait aucun point de ravitaillement ne pouvait pas résister longtemps à ses adversaires ; la révolte de quelques navires ne risquait pas de dégénérer en guerre civile proprement dite, et les Puissances jugeaient inutile de reconnaître comme belligérant un adversaire dont l'échec semblait inévitable.

Dans le cas où les insurgés n'ont pas été admis au bénéfice de la reconnaissance, leurs actes de guerre sont illégitimes sur mer ou sur terre (1). L'Etat lésé est toutefois seul compétent pour qualifier et juger ces actes.

Vis-à-vis des tiers, ils ne sont pas assimilables aux pirates, ainsi que nous l'avons vu, mais ils sont dépourvus de la protection due à leur pavillon national.

Le pavillon est le signe extérieur de la nationalité d'un navire ; sans pavillon, aucun bâtiment ne pourrait traverser les mers. Le navire de guerre doit avoir à son bord, en sus, des papiers établissant qu'il est commissionné par

(1) Un jugement du tribunal d'Aix (27 juillet 1859, *Journal de Marseille*, 1859, I, 290) décide que les risques de guerre exclus par les polices d'assurance doivent s'entendre de la guerre que se font deux Etats et non de la lutte engagée entre deux partis qui se disputent le pouvoir (Lyon-Caen et Renault, *Précis*, § 2136, n. 1).

l'Etat dont il bat pavillon. Le rebelle, qu'il soit navire de guerre ou de commerce, perd le bénéfice et du pavillon et de la commission ; la fiction d'exterritorialité ne lui est pas applicable. Le navire se présente-t-il dans un port étranger ? Les autorités de ce port peuvent le prier de sortir ; ou encore le retenir après l'avoir désarmé, bien que cette conduite prête davantage à la critique (1). En pleine mer, il ne peut s'adresser à un bâtiment quelconque pour lui demander soit des dépêches, soit quelque objet de consommation, sans s'attirer un refus ; s'il exige par la force, il commet une agression contre un pavillon étranger, et se met dans le cas d'être traité en pirate. Enfin, n'étant commissionné ni par un Etat, ni par une communauté belligérante ou un gouvernement de fait, ce bâti-

(1) Les tierces Puissances observent en général les règles de conduite suivantes relativement aux navires employés par les insurgés :

Les bâtiments de guerre qui obéissent au gouvernement et ceux qui naviguent avec une autorisation et une commission de lui, sont les seuls que les tiers considèrent comme représentant légalement l'Etat et jouissant des immunités attachées à ce caractère.

Les navires des insurgés sont regardés comme dépourvus de toute représentation, tant que les insurgés ne sont pas reconnus comme belligérants.

Les Puissances restent neutres ; si le gouvernement traite les insurgés en pirates, elles refusent de s'associer aux mesures répressives ou coercitives édictées contre eux.

Mais les navires insurgés n'étant plus couverts par le pavillon national et dépourvus de toute représentation légale, s'ils entrent paisiblement dans le port d'une Puissance tierce, celle-ci peut ne pas les recevoir ou les obliger à sortir. Elle ne pourrait pas les remettre à leur gouvernement, ce serait manquer à la neutralité ; et d'ailleurs l'extradition n'existe pas pour crimes politiques. Mais elle pourrait les désarmer et les garder jusqu'à la fin de la guerre civile (Pradier-Fodéré, § 2544, t. V).

ment est seul responsable des actes délictueux qu'il aura pu commettre envers les tiers (1).

67. — Chaque Etat étant maître absolu sur son territoire a le droit de fermer ses ports et d'interdire aux vaisseaux étrangers d'y pénétrer. Cette mesure, parfaitement licite en temps de paix comme en temps de guerre, diffère du blocus par son caractère et n'entraîne pas les mêmes conséquences. — Le blocus (2) est un droit belligérant exercé sur les eaux territoriales ennemies, droit qui ne s'impose au respect des tiers qu'autant que le blocus est effectivement maintenu par des forces navales. — La fermeture des ports est un droit que possède la nation en vertu de sa souveraineté territoriale, qui est opposable aux tiers dès l'instant que le décret de fermeture est rendu, et ne dépend pas des moyens matériels dont l'Etat dispose pour faire respecter son autorité.

L'infraction au décret de fermeture, commise par un vaisseau étranger, expose ce vaisseau aux pénalités édictées par le décret, soit généralement une forte amende. Mais il faudrait tenir pour illicite et contraire au droit des gens la condamnation comme bonne prise d'un navire neutre et de sa cargaison, pour infraction à un décret de fermeture (3).

Un Etat déchiré par la guerre civile a une tendance naturelle à s'arroger le droit de fermer ceux de ses ports qui sont aux mains des rebelles. Cette mesure lui évite l'embarras d'avoir à maintenir contre ces ports un blocus ef-

(1) La situation d'un navire insurgé dans un port neutre se rattache à la théorie de la non-intervention ou à celle de la neutralité, suivant que les rebelles ont été ou non reconnus comme belligérants. Voyez *infra*, 3^e partie, ch. II et V.

(2) Nous ne parlons que du *blocus de guerre*.

(3) Perels, *Droit maritime international*, p. 312.

fectif, tout en lui assurant les mêmes avantages : les insurgés sont privés de tout ravitaillement par mer, en même temps qu'empêchés de percevoir et de s'approprier les droits de douane. — Les grandes Puissances maritimes dont le commerce souffre de ces décrets de fermeture, ont au contraire tendance à les tenir pour illégaux et de nul effet. De ce conflit d'intérêts une controverse juridique est née.

La controverse n'est possible que dans l'hypothèse où les insurgés ne sont pas reconnus comme belligérants. Jamais un Etat, après avoir conféré à ses adversaires la qualité de belligérants, n'a prétendu pouvoir exercer des droits souverains sur leur territoire, et fermer leurs ports au commerce étranger par un autre procédé que le blocus de guerre. Mais toutes les fois que la guerre civile n'est pas reconnue, les Etats de l'Amérique latine prétendent avoir le droit de fermer les ports que détiennent les insurgés.

Balmaceda, en 1891, déclara fermés tous les ports chiliens situés au nord de Caldera, tant qu'ils seraient occupés par les insurgés, sous peine de confiscation des bâtiments et des cargaisons, et en rendant responsables des infractions toutes les maisons de commerce établies au Chili. Le décret souleva des protestations unanimes ; si la question du droit de fermeture pouvait être discutée, la responsabilité des maisons de commerce était inadmissible. La France, l'Angleterre et l'Allemagne ordonnèrent à leurs consuls et commandants d'escadre de protester contre cette décision, et d'accorder leur protection à tous les navires étrangers qui pourraient être molestés de ce chef. Balmaceda fut obligé de rapporter son décret (1).

Le Pérou avait agi de même en 1884 en fermant le port

(1) H. Geffken, *Incidents de droit international dans la guerre civile du Chili*. R. Gand, 1891, p. 577. — Wiesse, pp. 225 et 231.

de Mollendo tombé au pouvoir des insurgés. Deux barques anglaises, qui y avaient pénétré, furent contraintes d'en sortir par un croiseur péruvien, et relâchées seulement après avoir acquitté une forte amende. Le gouvernement péruvien, devant les réclamations énergiques de l'Angleterre, se décida cependant à payer une indemnité.

La Grande-Bretagne avait déjà refusé de reconnaître la fermeture de plusieurs ports de la mer des Caraïbes par la Nouvelle-Grenade en 1861 ; et le gouvernement américain protesta à son tour, en 1885, contre la fermeture des ports de Sabanilla et Santa-Maria par le gouvernement colombien (1).

Les républiques sud-américaines qui proclamèrent si souvent le droit pour un gouvernement de fermer les ports détenus par l'insurrection, n'étaient vraisemblablement pas très sûres de l'existence absolue dudit droit, car elles jugèrent prudent de se reconnaître mutuellement cette faculté par le moyen d'une convention internationale. Ce traité, signé le 3 octobre 1867 par le Pérou, la Bolivie et le Chili est ainsi conçu :

(1) Wiese, p. 230. — Le gouvernement colombien ayant simplement notifié aux Etats-Unis la fermeture des ports de *Sabanilla*, *Santa Maria* et *Baranquilla* (qui étaient au pouvoir des insurgés), s'attira cette réponse : « Le gouvernement des Etats-Unis, conformément aux principes reçus du droit international, n'admet pas qu'un décret d'un gouvernement souverain fermant certains ports nationaux, qui se trouvent en la possession d'ennemis étrangers ou d'insurgés, ait quelque effet international, à moins qu'il ne soit soutenu par une force bloquante suffisante pour fermer effectivement ces ports. » — Suit un long exposé de motifs très nourri appelant un précédent analogue établi en 1861 pour la Nouvelle Grenade, des incidents de la guerre de Sécession, des décisions diplomatiques et des opinions de jurisconsultes concluant dans le même sens (Warton, *Conditions auxquelles un blocus peut être reconnu dans l'ordre international*, Clunet, 1886, p. 179).

« Les parties contractantes reconnaissent à chacune d'elle le droit de fermer, d'une façon générale, au commerce, un ou plusieurs des ports de son territoire, bien que ces ports soient placés sous la juridiction et la dépendance des dites parties contractantes, ou sous la dépendance d'un parti politique armé, non reconnu comme belligérant, et dont le chef n'est pas reconnu comme constituant un gouvernement de fait (1). »

De cette disposition résulterait donc le principe que pour être obligatoire à l'égard des Puissances tierces, il suffirait que le décret de fermeture leur eut été régulièrement notifié. L'argument dont on soutient cette opinion est tiré du principe que la rébellion d'une province n'altère point le droit de souveraineté du gouvernement sur cette province. Tant qu'une sécession n'a pas eu lieu, l'Etat reste seul maître de son territoire au regard des autres nations; il peut restreindre la navigation dans ses eaux territoriales, ouvrir et fermer ses ports, interdire le commerce intérieur ou extérieur, à son gré (2).

Remarquons d'abord que si on adopte ce principe, il devient contradictoire d'y apporter exception au cas où les insurgés ont la qualité de belligérants. Nous ne savons pas en effet que la reconnaissance ait jamais eu pour effet d'investir les insurgés d'une souveraineté territoriale opposable à

(1) Wiesse, p. 228. D'après la *Collección de Tratados del Peru*, par Ricardo Aranda.

(2) Oppenheim soutient incidemment cette théorie en disant : « Lorsque le cabinet de Washington, au moment où éclata la dernière grande guerre civile aux Etats Unis, commit la faute de déclarer le blocus des ports des Etats du Sud, au lieu de les fermer simplement en vertu de son pouvoir souverain, les Puissances maritimes de l'Europe conclurent justement de cette erreur qu'elles pouvaient reconnaître les rebelles comme belligérants. » (Oppenheim, *System des Völkerrechts* (1866), p. 233).

celle de l'Etat. Et cette contradiction montre le faible du raisonnement, la fausse notion de souveraineté sur laquelle on s'appuie.

La souveraineté est à la fois un droit et un fait ; on ne peut commander en souverain en un territoire sur lequel on n'a qu'un droit théorique — un droit de domaine éminent — sans sanction pratique. La province révoltée reste en vérité liée à l'Etat par un *vinculum juris*, mais elle est entièrement soustraite à l'autorité du gouvernement et placée sous celle des insurgés ; elle est dans la situation d'une province occupée par l'ennemi. Si on veut concéder au gouvernement le droit d'ordonner la fermeture des ports que possèdent les insurgés, il faut reconnaître à ce droit un caractère purement platonique, avouer que cet ordre restera lettre morte et sera impossible à exécuter. Rendre responsables les navires neutres d'être entrés dans un port qui ne leur a jamais été fermé en fait, — se venger sur eux de l'impuissance où est l'Etat à faire exécuter ses ordres, est chose contraire à tous les principes du droit des gens ; c'est ressusciter la théorie du *blocus fictif* que la Déclaration de Paris a définitivement condamnée (1).

Nous nous croyons en conséquence autorisés à conclure que le gouvernement a le droit de fermer seulement les ports qu'il détient *effectivement*, abstraction faite de la question de savoir si les insurgés ont été ou non reconnus comme belligérants. Cette manière de voir est d'ailleurs celle

(1) Nous ne voulons pas dire par là que l'Etat soit obligé de rendre effectif tout décret de fermeture, en mouillant des navires de guerre à l'entrée du port. Ce serait un blocus, et non une fermeture. Mais il faut au moins que ce décret puisse être exécuté et notifié aux intéressés par les autorités locales. Il faut par conséquent que le port fermé soit placé sous la souveraineté, de droit et de fait, du gouvernement qui ordonne la mesure.

dont s'inspirent toutes les grandes Puissances maritimes.

68. — Le blocus de guerre diffère de la fermeture des ports, en ce qu'il est un droit belligérant, incompatible avec l'état de paix. — On sait qu'un tel blocus n'est opposable aux tiers qu'autant qu'il est effectif (1).

L'emploi du blocus dans une guerre civile *reconnue* est donc chose normale et légitime, soit que le gouvernement bloque les ports de la communauté belligérante ; soit, à l'inverse, que la communauté belligérante bloque les ports restés au pouvoir de l'Etat. Par application du même principe, tout blocus, exercé par l'un ou l'autre parti, devrait être considéré comme nul et non avenu tant que les rebelles n'ont pas été reconnus comme belligérants. Cette règle n'est pas admise cependant d'une manière absolue par la jurisprudence des nations ; les contingences des intérêts politiques aidant, une certaine obscurité flotte sur la question.

La mesure prise par le président Lincoln, décrétant le blocus du littoral des Etats sudistes sur une étendue de 2.500 milles et le soutenant avec plus de 400 navires, a donné lieu à des difficultés dont nous avons déjà dit un mot (2). — Pour les uns cette mesure était une fermeture des ports et non un blocus. Si cette thèse était exacte, elle ne justifierait pas l'acte à nos yeux, mais elle ne peut même pas se soutenir. La fermeture des ports n'implique point droit de prise au cas de violation de la fermeture et les Nordistes usèrent largement du droit de prise. — Pour les autres, c'était un *blocus pacifique*. Mais sont-ce ses

(1) Déclaration de Paris (16 avril 1856) : « Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi. »

(2) V. *supra*, p. II, ch. II, § 46.

propres ports, ou ceux d'une autre nation qu'un Etat peut bloquer pacifiquement ? Les Sudistes formaient donc une autre nation ? — Suivant une opinion très répandue, le Président puisa le droit de décréter ce blocus dans les pouvoirs que lui conférait la Constitution pour réprimer les émeutes. On peut répondre à cela qu'une émeute n'est point une guerre, et que le blocus est un droit essentiellement belligérant. Toutes les Constitutions confèrent au pouvoir exécutif des droits plus ou moins larges, exprimés souvent en termes vagues, pour réprimer les insurrections ; on irait sans doute un peu loin en en concluant que le gouvernement peut user, sans autorisation spéciale, de tous les droits que possède un Etat qui fait la guerre.

La vérité c'est que la mesure prise par Lincoln était anti-constitutionnelle, et aurait exigé, pour être valable, une approbation préalable donnée par la Cour suprême des Etats-Unis. Et cependant les gouvernements qui crièrent à l'illégalité et prétendirent considérer le décret de blocus comme non avenu, allaient également trop loin (1). On pouvait envisager l'acte du Président à un autre point de vue, le seul juste selon nous, et y voir une reconnaissance implicite des insurgés comme belligérants. L'idée de blocus étant incompatible avec celle de paix, c'était une seule et même chose que décréter le blocus ou constater l'état de guerre. Dès lors le problème de droit constitutionnel apparaissait sous un autre angle ; il s'agissait de savoir si le Président était ou non qualifié pour opérer cette reconnais-

(1) La barque britannique *Haiwata* et la goëlette mexicaine *Brillante* ayant été captées pour infraction au décret de fermeture, leurs propriétaires protestèrent devant la Cour suprême ; ils soutinrent cette théorie que le décret de Lincoln étant illégal, il n'y avait pas à en tenir compte (Wiese, p. 223).

sance ; mais on ne pouvait plus *a priori* critiquer l'irrégularité de l'acte (1).

Le gouvernement français est tombé dans des contradictions analogues en décrétant, en 1893, le blocus des ports de Madagascar (2), après avoir affirmé que l'expédition dirigée contre le gouvernement hova n'était pas une guerre, mais une simple mesure de police contre des sujets rebelles.

Pour nous qui considérons cette expédition de Madagascar non seulement comme une guerre, mais même comme une guerre internationale (3), le blocus apparaît légitime. Mais dans l'hypothèse que le gouvernement français cherchait à accréditer, il devenait injustifiable, de toutes manières, qu'on invoquât la thèse du « blocus pacifique » ou celle du « droit souverain sur ses propres eaux », et il équivalait à une reconnaissance des Hovas comme belligérants.

Quant au blocus des ports de l'Etat, décrété par les insurgés non reconnus comme belligérants, il est certainement illégitime en droit, mais la force dont disposent les dits insurgés est un élément d'appréciation dont les bâtiments tiennent largement compte, lorsqu'ils se posent la question de savoir si ce blocus doit être respecté ou enfreint. Pendant la révolution chilienne de 1891, par exemple, l'escadre anglaise a respecté le blocus du port d'Iquique, notifié par les insurgés. Par contre, en 1893, les forces navales européennes et américaines envoyées dans la rade de Rio-de-Janeiro pour protéger les intérêts commerciaux de leurs nationaux ne respectèrent pas le blocus

(1) La question a été longuement discutée par Lawrence, t. II, p. 110.

(2) R. D. I. P., 1896, p. 64.

(3) Voyez *supra*, p. I, ch. IV, Guerre entre protecteur et protégé.

de cette rade, bien qu'il fût maintenu par l'escadre de l'amiral de Mello (1).

69. — La guerre maritime ne consiste pas seulement à détruire les flottes de l'ennemi, à bombarder les fortifications et autres ouvrages militaires qui garnissent ses côtes, à opérer des débarquements sur son territoire ; elle a un but plus général, elle vise à l'abaissement de la puissance navale de cet ennemi, à tous points de vue ; elle ruine non seulement sa propriété publique, mais encore son commerce, et la propriété privée de ses citoyens.

Quelque singulier qu'il puisse paraître de voir totalement méconnu dans la guerre maritime, le respect de la propriété privée élevé par le droit des gens à la hauteur d'un principe inviolable dans la guerre terrestre, il est admis que les navires de guerre d'un Etat belligérant peuvent s'emparer des navires de commerce de l'adversaire, ainsi que de leur cargaison, dans le but d'affaiblir et d'intimider cet adversaire en ruinant son commerce. — A la vérité, beaucoup de bons esprits et d'auteurs renommés se sont élevés contre le droit de prise (2) ; l'Institut de Droit international l'a solennellement condamné (3) ; un mouvement général d'opinion se dessine dans le même sens, et Bluntschli a pu dire avec raison que « la croyance à la légitimité du droit de capture est déjà ébranlée jusque dans ses fondements (4) ». Toujours est-il que dans le domaine du

(1) Wiesse, p. 224.

(2) Notamment, Wheaton, De Cussy, Calvo, Heffter, Bluntschli, de Holtzendorff, etc.

(3) Sessions de 1875, 1877, 1878. « La propriété privée neutre ou ennemie est inviolable sous le pavillon neutre et sous le pavillon ennemi. » (Sess. 1877).

(4) Bluntschli, *Le droit de capture dans la guerre et particulièrement dans la guerre maritime* (1878), p. 79.

droit positif, le droit de prise n'a pas encore disparu.

Nous n'entrerons pas dans le détail des règles qui concernent la manière d'opérer la capture, ni dans celui du fonctionnement et de la procédure des tribunaux de prises. Nous retiendrons seulement ce principe général : que le droit de prise est un droit de guerre, qu'aucun bâtiment ne pourrait exercer en temps de paix, — pour en conclure aussitôt que dans une guerre civile reconnue, l'un et l'autre adversaires peuvent exercer des captures sur mer au moyen de leurs croiseurs ou de leurs corsaires (1).

Dans l'affaire des prises de Paul Jones, le gouvernement américain adressa, ainsi que nous l'avons vu, d'énergiques réclamations au gouvernement danois, qui lui avait contesté le droit de prise pendant la guerre d'Indépendance (2), et finit par recevoir satisfaction.

Pendant toute la durée de la guerre de Sécession, de nombreuses prises furent faites et jugées par l'un et l'autre belligérants.

— Avant que la reconnaissance n'ait été accordée aux insurgés, le gouvernement peut donner la chasse aux barques montées par ceux-ci, les confisquer ou les détruire ; il agit alors en vertu d'un droit supérieur, d'un pouvoir général de police, qui lui permet de réprimer les insurrections comme il l'entend. Il assimile les rebelles aux pirates, et leur applique la même loi.

Les captures et confiscations opérées par les insurgés non reconnus sont actes de déprédation et piraterie, aux yeux du gouvernement qui les combat. Ces actes exposent leurs

(1) Nous n'avons en vue que les prises exercées envers l'ennemi, et non celles qui peuvent être exercées envers les tiers, dans certains cas.

(2) V. *supra*, p. II, ch. II. Reconnaissance de belligérance.

auteurs à être traités par leur adversaire avec la dernière rigueur, sans pouvoir s'en plaindre, mais sans cependant mériter d'être considérés comme pirates par les Puissances tierces (1).

70. — Le droit de visite est une des restrictions apportées à la liberté de navigation des neutres par les nécessités de la guerre. Une pratique immémoriale veut que les belligérants puissent arrêter et visiter en mer les navires neutres, dans le but de vérifier leur nationalité, de s'assurer qu'ils ne se dirigent pas vers un port bloqué, et surtout de rechercher s'ils ne transportent pas des objets de contrebande de guerre destinés à leurs adversaires.

Cette pratique ne saurait en aucun cas être admise dans une guerre civile, lorsque les insurgés n'ont pas la qualité de belligérants ; l'Etat qui en serait victime pourrait adresser des réclamations et demander des indemnités soit aux rebelles mêmes, soit au gouvernement régulier, selon qu'il aurait été victime de l'un ou de l'autre parti. Wiesse rapporte dans son ouvrage plusieurs cas de ce genre.

(1) La question est assez souvent portée devant les tribunaux des Puissances neutres, par cette raison que la plupart des polices d'assurance excluent les risques de guerre, mais couvrent les dangers résultant de la piraterie. Si un navire vient à être détruit ou capté par des rebelles, un débat s'engage inévitablement entre l'assureur et l'assuré sur la qualification à donner à cet acte. C'est ainsi qu'un jugement (Marseille, 19 janvier 1824, *Journal de Marseille*, 1824, I, 235), a refusé de considérer comme acte de piraterie la capture d'un navire espagnol par les Colombiens révoltés contre l'Espagne attendu, dit-il, « que les Colombiens en état de révolte contre l'autorité légitime de leur souverain ne dirigent leurs armes que contre le pavillon de l'Espagne et les propriétés des sujets de cette Puissance, sans se livrer indistinctement à des déprédations envers toutes, et se mettre ainsi, à l'instar des pirates, hors du droit des gens. » — Lyon-Caen et Renault, *Op. cit.*, § 2136 (t. II, p. 355).

Deux vaisseaux haïtiens s'étant insurgés contre leur gouvernement, au cours de la révolution de 1869, le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Fish, déclara que le gouvernement américain était fondé à refuser à ces navires les privilèges que la loi maritime accorde aux belligérants : « Les Etats-Unis, dit-il, ne considèrent pas une commission émanée des rebelles comme suffisante, pour justifier des atteintes portées à des personnes ou à des propriétés de citoyens protégés par les dits Etats. L'exercice du droit de visite, ou la simple détention de navires américains par les croiseurs des rebelles, ne serait donc pas autorisé (1). »

En 1870, pendant la guerre de Cuba, un croiseur espagnol arrêta en pleine mer un navire américain, le *Virginus*, à destination de Curaçao, et le conduisit de force au port de Santiago. Là, les autorités espagnoles firent saisir et fusiller cinquante-trois hommes qu'il avait à son bord, sous l'inculpation d'avoir dirigé une expédition révolutionnaire contre l'Espagne. Les Etats-Unis réclamèrent, soutenant que le fait d'arrêter leurs navires en pleine mer, en dehors d'un état de guerre, constituait une atteinte à leur souveraineté. L'Espagne accorda la réparation demandée (2).

Un conflit analogue éclata entre l'Angleterre et l'Espagne pendant la guerre carliste de 1875. Les Espagnols avaient capturé en pleine mer un croiseur anglais, le *Deerhound*, sous prétexte qu'il transportait des armes et des munitions pour le compte de don Carlos. Sur les protestations de l'Angleterre, le gouvernement espagnol dut relâcher le navire, ainsi que son équipage et ses passagers, parmi lesquels comptaient, paraît-il, plusieurs carlistes très en vue (3).

(1) Wiesse, p. 126, n. 2.

(2) *Id.*, p. 221.

(3) *Ibid.*

S'il s'agit au contraire d'une guerre civile dans laquelle la qualité de belligérants a été reconnue aux insurgés, la question devient beaucoup plus délicate. Malgré le précédent créé par les Etats-Unis qui exercèrent le droit de visite et prononcèrent des condamnations de prises pendant toute la durée de la guerre de Sécession, on peut se demander si le droit de visite doit appartenir aux deux belligérants d'une guerre civile reconnue.

Si nous analysons la nature du droit de visite, nous remarquons que son origine se trouve bien plutôt dans un *devoir* du navire visité que dans un *droit* du belligérant visiteur. Le but essentiel de cette mesure, de l'avis de tous les auteurs, est de savoir si le bâtiment suspecté renferme de la contrebande de guerre et viole par là même les obligations positives que le droit des gens impose aux Puissances neutres. Il est parfaitement légitime, après qu'un Etat a promis tacitement aux belligérants de ne point fournir à l'un quelconque d'entre eux de la contrebande de guerre, que les papiers de bord ainsi que la cargaison des vaisseaux de cet Etat puissent être inspectés par les intéressés.

En un mot, l'obligation de subir la visite est une conséquence directe des devoirs de la neutralité ; il a une origine contractuelle, ou tout au moins quasi-contractuelle.

Les Etats tiers étant constitués de plein droit en état de neutralité lorsqu'éclate une guerre internationale, il est naturel que les deux belligérants puissent vérifier de quelle manière ils satisfont à leurs obligations, et pour ce, visitent leurs navires en pleine mer. Mais il convient de remarquer qu'il ne saurait en être de même dans une guerre civile. Que les rebelles aient été ou non reconnus par leur gouvernement, les Puissances tierces ont toujours le droit « d'ignorer » ce qui se passe, de se borner à ne pas intervenir

en faveur de l'un ou l'autre belligérant ; elles ne prennent la qualité de Puissances neutres et ne supportent les charges inhérentes à cette situation, que si elles y consentent expressément et reconnaissent les insurgés comme belligérants.

L'interdiction de transporter de la contrebande de guerre ne pèse que sur les Puissances neutres (1) ; le droit de visite, qui sanctionne cette interdiction, ne peut donc être appliqué qu'aux vaisseaux des Etats neutres, c'est-à-dire aux vaisseaux des Etats qui ont déclaré reconnaître les rebelles comme belligérants. Arrêter et visiter les navires d'une autre Puissance, ce serait attenter à la souveraineté de cette Puissance, méconnaître la fiction d'exterritorialité, violer le principe de liberté des mers.

La visite n'a pas seulement pour objet la recherche de la contrebande de guerre ; on l'emploie encore pour s'assurer de la nationalité d'un navire ; ou pour interdire à un bâtiment l'accès d'un port bloqué. L'étendue du droit est alors singulièrement restreinte ; la visite se borne à un colloque avec le commandant du navire ou à une vérification des papiers du bord ; elle n'autorise ni l'inspection de la cargaison, ni, à plus forte raison, sa saisie. Ce n'est plus qu'une mesure de police générale, qui permet à chaque belligérant de défendre ses intérêts sans violer la souveraineté du bâtiment visité, et qui peut s'appliquer aussi bien dans une guerre civile que dans une guerre internationale.

Les restrictions à apporter au droit de visite dans une

(1) Pour parler exactement, le principe de non intervention fait bien un devoir aux Puissances tierces de ne point transporter de la contrebande de guerre. Mais c'est une obligation morale dépourvue de sanction.

Ce devoir devient une obligation très positive lorsque la Puissance tierce est *neutre*, elle est alors sanctionnée par les droits de visite et de saisie conférés aux belligérants.

guerre civile nous paraissent donc devoir être les suivantes :

1° Si les insurgés n'ont pas été reconnus comme belligérants par leur gouvernement, l'emploi de la visite est interdit d'une manière absolue à l'un et l'autre des partis en lutte.

2° Si la belligérance a été reconnue par le gouvernement régulier, mais non par les Puissances, la visite ne pourra être autorisée que dans le but de vérifier la nationalité des bâtiments, ou de leur notifier un blocus.

3° Le droit de visite pourra être exercé dans son intégralité envers les vaisseaux des Puissances qui ont reconnu les insurgés comme belligérants, tant par le gouvernement régulier que par la communauté belligérante. Il comportera le droit de vérifier la cargaison et de saisir la contrebande de guerre (1).

(1) A propos du droit de capture et de visite, nous devons rappeler ici un épisode assez connu de la guerre de Sécession : l'affaire du *Trent*.

Le 8 novembre 1861, le *Trent*, steamer de la Poste royale anglaise des Indes Orientales, traversait le canal de Bahama. Il portait à son bord deux agents du gouvernement sudiste, MM. Mosen et Slidell, envoyés des Confédérés, l'un pour l'Angleterre et l'autre pour la France.

Ce navire vint à rencontrer un steamer des Etats-Unis : le *San Jacinto*. Ce dernier donna au *Trent* l'ordre de stopper, le visita, et contraignit les deux agents Sudistes de passer à son bord où ils furent traités comme prisonniers de guerre. En agissant ainsi, le navire américain prétendait que ces deux agents devaient être considérés comme *contrebande de guerre* !

Un court incident diplomatique suivit, et le gouvernement américain fut contraint de remettre les deux Sudistes au gouvernement anglais. La capture opérée était de tous points illégitime, parce que :

1° Le *Trent* était un vaisseau jouissant du privilège de l'exterritorialité, et comme tel ne pouvant être visité.

2° MM. Mosen et Slidell n'étaient pas de la *contrebande de guerre*, et leur arrestation ne pouvait se justifier (Cf. Warton, *Chunet*, 1884, p. 343 sur l'affaire du *Trent*).

TROISIÈME PARTIE

RAPPORTS
ENTRE LES PARTIES BELLIGÉRANTES
ET LES PUISSANCES TIERCES

AVANT-PROPOS

71. — Une guerre civile n'intéresse pas seulement les deux belligérants qui se rencontrent sur le champ de bataille ; elle touche plus ou moins directement encore aux intérêts des autres membres de la société des Etats. Pas plus chez les Etats que chez les hommes en effet, il n'est possible à l'individu de s'isoler de la collectivité, de ne dépendre de personne, de vivre pour lui seul et par lui seul, au centre d'une infranchissable muraille de Chine. Les destinées de tout être, qu'il le veuille ou non, sont liées à celles de ses semblables par des fils nombreux et invisibles ; La solidarité est une loi naturelle aussi inéluctable que la pesanteur.

Lorsque la paix intérieure d'un Etat vient à être troublée, et qu'une guerre civile le déchire, la répercussion de cet événement est ressentie fatalement par d'autres Puissances. Elles se sentiront atteintes dans leurs intérêts politiques, ou économiques, ou militaires, ou sociaux, selon la nature du lien d'affinité qui les unit à l'Etat en guerre ; mais il est impossible qu'elles se désintéressent entièrement de la question et ne soient pas amenées à prendre officiellement position vis-à-vis des deux adversaires.

Quelle sera cette position ? Ou, plus exactement, quelles seront les positions possibles ?

La première idée qui se présente à l'esprit est celle de

neutralité, situation nette et précise que le droit des gens assigne aux Puissances tierces, dans une guerre publique. Une réflexion simple démontre cependant que la situation d'une Puissance tierce dans une guerre civile n'est point nécessairement la neutralité.

Cette situation internationale, en effet, tient aux relations de trois *Etats* entre eux : le neutre et les deux combattants. Si les deux combattants ne sont point deux *Etats* (et c'est précisément l'hypothèse de la guerre civile) aucune neutralité n'est possible.

Elle le devient, si l'*Etat* tiers reconnaît l'indépendance du parti révolté et entretient avec lui des relations diplomatiques. Elle le devient même encore si l'*Etat* tiers reconnaît aux insurgés la qualité de communauté belligérante. A ses yeux, il y a dorénavant lutte entre deux êtres juridiques, il peut nouer des liens de droit avec l'un comme avec l'autre ; il peut être neutre. D'où cette conséquence :

Les Puissances tierces sont constituées en état de neutralité à partir seulement du jour où elles ont reconnu aux insurgés la qualité de belligérants.

Mais si ces Puissances ne croient pas devoir accorder aux rebelles la qualité de belligérants ; si elles se refusent à admettre officiellement que l'unité de l'*Etat* en guerre ait été troublée, quelle ligne de conduite leur sera-t-il permis d'adopter ? De quels droits seront-elles investies ? A quelles obligations devront-elles satisfaire ?

Leur sera-t-il permis, n'écoutant que leur bon plaisir, de soutenir les rebelles contre le gouvernement, ou le gouvernement contre les rebelles ? Iront-elles, gendarmes internationaux, rétablir l'ordre à coups de canon au milieu d'une anarchie croissante ?

Devront-elles au contraire, se bouchant les yeux et les

oreilles, s'efforcer de tout ignorer, ne s'immiscer en rien dans ces querelles, s'abstenir rigoureusement d'y prendre la part la plus minime ; et ce, au risque de négliger leurs propres intérêts, ou de tolérer l'accomplissement des pires atrocités sous leurs yeux ?

En un mot, est-il permis ou non à une Puissance d'*intervenir* dans les affaires d'une autre Puissance en proie à la guerre civile ?

Question délicate et complexe s'il en fut, qui se rattache à une théorie plus vaste du droit des gens, la théorie de l'*intervention* en général.

Toute Puissance spectatrice d'une guerre civile peut donc prendre deux attitudes distinctes, suivant qu'elle reconnaît ou non les insurgés comme belligérants. Dans le premier cas, ce sont les principes de la neutralité qui règlent sa conduite ; dans le second, ce sont ceux de non-intervention, en thèse générale (1).

Cette partie de notre étude se divise donc d'elle-même

(1) « Rester neutre, c'est s'abstenir de toute immixtion et de toute ingérence dans la lutte où sont engagés les Etats belligérants ; c'est une situation internationale qui tient aux relations de trois Etats au moins.

« Il n'y a pas de neutralité quand il n'y a pas de belligérants. Une lutte intestine dans un Etat ne peut donner naissance à une neutralité. A cette situation spéciale, correspondant à la neutralité, on a donné le nom de *non-intervention*.

« Neutralité et non-intervention ont de nombreuses ressemblances, mais elles ont aussi des règles propres.

« Les relations d'Etat à Etat nécessaires ont lieu avec les deux belligérants en cas de neutralité ; en cas de non-intervention, elles ont lieu avec le seul Etat qui existe légalement.

« Dès lors que la reconnaissance des deux partis comme belligérants a eu lieu, ce sont les règles de la neutralité qui deviennent applicables — (Feraud-Giraud, *De la neutralité*, R. D. I. P., 1893, p. 293).

en trois grandes questions, correspondant aux deux situations juridiques que peut occuper la Puissance tierce, ainsi qu'aux moyens qu'elle peut mettre en œuvre pour passer de l'une à l'autre :

1^o Théorie de l'intervention (chap. 1 et 2).

2^o Théorie de la reconnaissance de belligérance (chap. 3 et 4).

3^o Théorie de la neutralité (chap. 5).

Un sixième chapitre est consacré à une question annexe : savoir quelle responsabilité l'Etat peut encourir envers les étrangers à raison des dommages causés à ceux-ci par la guerre civile

CHAPITRE PREMIER

De l'intervention (1)

72. Généralités.

73. Coup d'œil sur la doctrine.

74. Analyse de l'idée d'intervention.

75. Définition de l'intervention.

76. Fondement du devoir de non-intervention et du droit d'intervention.

77. Intervention en vertu du droit de conservation.

78. Intervention d'un Etat ayant pour but de protéger ses nationaux.

79. Intervention d'un Etat pour défendre ses prérogatives essentielles.

80. Contre-intervention (Doctrine de Monroë).

81. Intervention pour motifs d'humanité.

82. Intervention en vertu de traités.

72. — Dans le langage du droit international, on désigne, sous le nom d'intervention, l'ingérence d'un Etat étranger agissant d'autorité dans les affaires d'un autre Etat indépendant (2).

(1) La théorie de la non-intervention dans les guerres civiles qui nous intéresse particulièrement ne peut être établie sans un exposé général du problème de l'intervention. Mais il va de soi qu'en une matière aussi vaste nous ne pouvons que tracer une esquisse des principes généraux, et non faire une étude proprement dite.

(2) Nous donnons une définition un peu large, quitte à y revenir plus loin pour la préciser et en discuter les termes.

L'intervention, ainsi définie, présente le double aspect d'être une manifestation du droit de souveraineté d'un Etat en même temps qu'une violation du droit d'indépendance d'un autre Etat.

On sait que tout Etat est *souverain*, ce qui signifie qu'il peut agir librement dans ses affaires intérieures comme dans ses relations extérieures, et qu'il n'est tenu de tolérer d'aucune Puissance qu'elle fasse sur son territoire un acte politique quelconque. La souveraineté a pour corollaire le droit d'*indépendance*.

Cette indépendance n'a d'autre limite que l'indépendance de l'Etat voisin, l'*égalité* juridique s'appliquant à la société des Etats comme à celle des hommes. L'intervention, c'est-à-dire l'ingérence violente d'un tiers dans les affaires d'un Etat indépendant et souverain, apparaît donc comme un acte éminemment illégitime, comme un véritable attentat contre la liberté individuelle de l'Etat. — De même que nos voisins seraient mal venus s'ils s'avisaient de s'immiscer dans les affaires qui nous concernent, dit Bluntschli, de même un Etat n'a aucun droit à se mêler dans les affaires d'un autre Etat (1).

Et cependant l'Etat qui intervient invoque les mêmes principes de justice et d'indépendance. Il soutient qu'il agit au nom du droit; parfois même qu'il remplit un devoir. Son action n'a d'autre but que de faire régner la justice et l'égalité entre les Etats. Il défend sa liberté, sa souveraineté, son indépendance.

C'est, en effet, dans l'indépendance du voisin que l'indépendance d'un Etat trouve sa limite. Comme, au-dessus de la communauté des Etats, il n'existe ni loi ni juge suprême,

(1) Bluntschli, *Dr. int. cod.*, § 68, p. 90.

la liberté de chaque individu est beaucoup plus étendue qu'elle ne l'est dans la société humaine. Rien n'est plus facile pour un Etat que d'abuser et mésuser de son indépendance. S'il emploie cette précieuse faculté à léser les autres Etats ; si, par ses agissements, il leur fait courir de réels et sérieux dangers ; s'il moleste leurs nationaux ; si, dans les limites de ses frontières, il viole tous les droits de l'humanité et se plaît par exemple à massacrer ses sujets systématiquement, faudra-t-il donc que ces agissements coupables restent impunis ? Faudra-t-il permettre à cet anarchiste de la Société Internationale de jeter le trouble et le désordre autour de lui, faisant retomber sur les Etats innocents les conséquences de ses fautes ? La justice et l'humanité ne permettront-elles point à un tiers d'intervenir pour faire cesser le scandale et de dire : « Quelque respectable que soit votre liberté, j'ai droit d'intervenir, parce que la mienne l'est autant que la vôtre, parce que les intérêts de la communauté des nations et de l'humanité sont supérieurs à vos intérêts particuliers ? »

Il suffit de laisser entrevoir ces deux faces de la question pour en faire pressentir toute l'importance et toute la difficulté. Selon le mot de Rolin-Jacquemyns, la matière de l'intervention touche aux deux pôles de la société des nations : d'un côté, l'indépendance essentielle des Etats, de l'autre leur solidarité ; et c'est pourquoi elle est une des plus graves, sinon la plus grave, de tout le droit international (1). Etablir une théorie de l'intervention, ce n'est rien moins que chercher à concilier, à travers les divergences des auteurs et les contingences des intérêts politiques, les droits de l'Etat et ceux de l'humanité, à mettre en

(1). R. Gand, 1876, p. 676 (*Note sur le droit d'interv.*)

harmonie le principe de l'indépendance des Etats, avec les conditions nécessaires de leur vie en société (1). Aussi suffit-il de jeter un coup d'œil sur la question — en théorie et en pratique — pour comprendre la réflexion que Carnazza-Amari place en tête de l'étude qu'il publia sur la question (2) : « Jamais peut-être thème du droit des gens ne fut plus diversement étudié, plus énergiquement discuté, plus différemment développé et décidé que le principe de non intervention. La recherche de ce principe forme un sujet vaste et embrouillé, qui touche à l'examen des questions contemporaines les plus ardues, qui oblige à passer en revue les principes fondamentaux du droit des gens, conduit au développement des principales théories du droit international, pousse à l'étude des plus grands événements de l'ère moderne, et n'offre que trop fréquemment l'histoire de beaucoup de violences commises par les forts contre les faibles, ainsi que le spectacle de la violation permanente de l'indépendance des Etats et du droit des gens. »

73. — Il n'est, pour ainsi dire, pas un publiciste qui n'ait touché à la question de l'intervention ; tous divergent les uns des autres dans les principes qu'ils invoquent, dans les bases juridiques sur lesquelles ils s'appuient, dans les conclusions auxquelles ils arrivent.

Calvo analyse les opinions de vingt-sept auteurs principaux, — philosophes, publicistes et jurisconsultes — sur la question (2) (la liste pourrait aisément être encore grossie). Après avoir reconnu « qu'il y a autant d'opinions que d'auteurs », il conclut mélancoliquement que le côté

(1) Fiore, *Nouveau droit internat. pub.*, § 568, t. I, p. 503.

(2) Carnazza Amari, *Nouvel exposé du principe de non intervention*. R. Gand, 1873, pp. 352 et 534 (2 arts).

(3) Calvo, *Op. cit.*, t. I, §§ 112-139, pp. 269 sqq.

purement théorique de la question offre des difficultés presque insurmontables, et qu'on ne saurait se flatter de résoudre le problème d'une manière satisfaisante qu'en se transportant sur le terrain de la pratique. Aussi suit-il dans l'histoire la longue liste des principaux faits d'intervention, pour accompagner chacun d'un commentaire politique et juridique.

A défaut d'unanimité, on peut grouper les théories doctrinales en deux ou trois écoles principales.

Une école purement politique, s'inspirant avant tout des intérêts individuels d'un Etat, et faisant bon marché de la liberté des peuples, admet que tout Etat peut intervenir chez ses voisins lorsqu'il y a un intérêt quelconque (1). — Une école purement théorique, particulièrement florissante en Italie (où elle fut fondée par Mamiani et eut un brillant disciple en Carnazza-Amari), érige la non intervention à la hauteur d'un dogme intangible, au risque de se mettre en contradiction avec les nécessités de la pratique, et d'être obligée d'user de subterfuges scholastiques pour admettre certains cas nécessaires d'intervention sans faire brèche aux principes (2). — La plupart des auteurs posent en principe la non-intervention, et admettent l'intervention à titre d'exception dans certains cas déterminés ; mais ils ont peine à se mettre d'accord sur ces cas spéciaux, et le souci d'empêcher des abus possibles trouble chez beaucoup la pureté des principes (3). — Enfin des sceptiques déclarent que ces discus-

(1) Metternich ; Châteaubriand ; prince Napoléon ; Creasy ; Phillimore ; Strauch.

(2) Puffendorf ; Grotius ; Kant ; Mamiani ; Seeböhm ; Rossi ; Woolsey ; Wolff ; Vergé ; Casanova ; Carnazza-Amari ; de Laveleye.

(3) Heffter ; Vattel ; Fiore ; Martens ; Wheaton ; Klüber ; Bello ; Twiss ; Bluntschli ; Guizot ; Arntz ; Pradier-Fodéré.

sions sont logomachie pure ; qu'il n'existe pas de principes généraux ; que l'intervention et la non intervention ne diffèrent qu'en apparence, pour conclure que l'intervention est un simple fait politique, et que les Etats n'ont à s'inquiéter que d'une chose : savoir si elle leur est profitable ou désavantageuse (1).

74. — Beaucoup de définitions du mot *intervention* ont été données ; les auteurs ne s'accordent point sur l'étendue de l'ingérence d'un Etat dans les affaires d'un autre Etat qu'implique ce mot.

Calvo donne une définition très large et même très lâche : « L'intervention signifie l'entremise d'un Etat dans les affaires soit intérieures, soit extérieures d'autres Etats(2) ». Bluntschli restreint l'idée d'intervention à l'immixtion d'un Etat étranger agissant d'autorité dans les questions constitutionnelles qui surgissent au sein d'un autre Etat indépendant (3). — Heffter exprime à peu près la même idée. — Carnazza-Amari est plus restrictif encore. Pour lui, intervenir « c'est s'ingérer dans les affaires politiques intérieures d'un Etat étranger. L'intervention implique l'usage de la force pour faire prévaloir la volonté étrangère sur celle de la nation ; par suite de cet acte, la souveraineté étrangère est substituée à celle de l'Etat indigène, et elle décide à son gré des destins de la nation chez laquelle l'intervention a lieu (4). » Cette formule fait songer à un véritable protectorat.

Pour nous, nous préférons la formule de Pradier-Fodéré, bien qu'elle ne soit pas parfaite : « L'intervention est l'in-

(1) Funck-Brentano et Sorel, ch. xi.

(2) Calvo, § 110, I, p. 267.

(3) Bluntschli, art. 474.

(4) Carnazza-Amari, R. Gand, 1873, p. 353.

gérance d'un Etat étranger, agissant d'autorité dans les affaires intérieures d'un autre Etat indépendant et contrairement à la volonté de ce dernier (1). » C'est sur elle que nous allons nous appuyer pour analyser les éléments constitutifs de l'intervention et chercher une formule adéquate à cette analyse.

α) L'intervention suppose l'indépendance réciproque des deux Etats en présence. Lorsqu'un lien d'allégeance soumet un des deux Etats à l'autorité de l'autre, ce dernier ne fait qu'exécuter le pacte d'union et user de son droit de suzerain en s'immisçant dans les affaires de l'Etat placé sous sa dépendance. L'ingérence d'un pouvoir fédéral central dans l'administration des Etats fédérés ; celle d'un Etat suzerain ou protecteur dans les affaires de son vassal ou de son protégé ne sont point des interventions.

β) L'intervention comporte donc une ingérence d'un Etat dans les affaires d'un autre Etat indépendant. Mais est-ce des affaires intérieures ou extérieures de cet Etat qu'il s'agit ?

Au point de vue philologique, le mot d'intervention peut s'appliquer à l'une comme à l'autre hypothèse. Mais on ne conçoit guère l'immixtion dans les affaires extérieures d'un Etat sous d'autres formes qu'une alliance entre l'intervenant et le gouvernement dont il soutient les prétentions, et une menace de guerre (ou une guerre effective) contre l'adversaire de ce gouvernement. Les mots d'*alliance* et de *guerre* existant déjà, nous ne voyons pas la nécessité de forcer le sens du mot *intervention* pour l'étendre à ces hypothèses.

γ) Calvo établit une classification des interventions en quatre groupes, qui est assez généralement adoptée (2).

(1) Pradier-Fodéré, *Op. cit.* § 359, I, p. 551.

(2) Calvo, § 110, I, p. 267.

1° *L'intervention officieuse* qui s'exerce par des représentations orales ou écrites, par des notes dites verbales, remises par l'ambassadeur de la Puissance intervenante.

2° *L'intervention officielle* qui se produit par notes livrées à la publicité.

3° *L'intervention pacifique* ou à titre arbitral qui donne presque toujours lieu à des conférences internationales.

4° *L'intervention armée* qui se manifeste par une simple menace appuyée d'un déploiement de forces militaires de nature à empêcher une nation d'agir librement, ou par l'envoi de troupes qui envahissent et occupent effectivement le territoire étranger.

Pour la clarté de la terminologie, nous écarterons les trois premières formes qui s'appellent de leur vrai nom *offres de bons offices, médiation et représentations diplomatiques*. Toutes ces formes d'intervention officieuse ont un caractère commun : ce sont des actes gracieux, que l'intéressé peut tolérer ou accepter, mais qu'il est toujours libre de refuser. Or, le problème de l'intervention ne se pose sérieusement que dans l'hypothèse où l'intervenant agit malgré la volonté de l'intéressé et contre son gré, c'est ce que Calvo appelle l'intervention armée.

Est-ce à dire, comme le veulent beaucoup d'auteurs, qu'il n'y a réellement intervention que lorsque l'ingérence de l'Etat étranger est accompagnée d'une certaine violence matérielle ou morale, voire des deux à la fois ? Nous ne le croyons pas. Lorsque le gouvernement de Louis XVI envoyait en cachette des secours, en argent et en nature, aux Américains révoltés, il usait de ruse et de dissimulation bien plutôt que de violence, mais il n'en intervenait pas moins dans les affaires intérieures de l'Angleterre. La même politique fut longtemps suivie par les Etats-Unis vis-à-vis de

l'Espagne au sujet de Cuba. Ce qui caractérise l'intervention, c'est que cette ingérence n'est pas *librement acceptée* par l'Etat qui la subit. Elle lui est imposée soit par violence, contrairement à sa volonté ; soit par ruse, nonobstant sa volonté.

δ) Plusieurs auteurs nous font ici une objection assez grave : L'intervention, disent-ils, peut avoir lieu sur la demande même de l'Etat intéressé. Le fait que l'intervention a été demandée n'en change certainement pas le caractère, mais vous ne pouvez plus dire que l'intervenant a agi contre la volonté de celui qui réclamait son secours.

Il est en effet fréquent, lorsque deux partis acharnés se disputent le pouvoir dans le sein d'un Etat, que l'un des deux fasse appel au secours de l'étranger pour triompher de son adversaire. Gouvernement légal ou parti insurrectionnel se servent également du procédé : l'Angleterre aide à la défaite de don Carlos et de dom Miguel ; — la Russie vient au secours de l'Autriche pour écraser les Hongrois ; — la France soutient la révolte des colonies américaines contre l'Angleterre ; — les grandes Puissances aident la Belgique à s'affranchir du joug hollandais ; — les Etats-Unis défendent contre l'Espagne Cuba, ainsi qu'ils avaient déjà défendu les autres colonies sud-américaines.

De quel nom faut-il appeler cette ingérence ? Pradier-Fodéré veut y voir un cas d'aide, de secours ou d'alliance (1). Cette assimilation paraît peu juridique, et conduit à une conclusion très discutable. L'intervention, comme nous le verrons plus loin, n'est légitime qu'en certains cas limitativement déterminés ; tandis que l'alliance est chose toujours licite. Assimiler ce cas d'ingérence à une alliance propre-

(1) *Loc. cit.*

ment dite, ce serait conclure qu'il est toujours fondé en droit, alors qu'il est au contraire un des cas les plus discutables de l'intervention.

Le secours accordé sur demande dans une guerre civile est donc une intervention, mais une intervention double, portant à la fois dans les affaires de l'Etat et dans celles du parti insurrectionnel, qui a lui aussi droit à l'indépendance vis-à-vis des tiers, tant qu'il existe en fait, et que la question de souveraineté n'a pas été définitivement tranchée, soit à son avantage, soit à son détriment. Même consentie par l'un des belligérants, l'ingérence d'un tiers dans la lutte est toujours contraire à la volonté du parti adverse.

Nous sommes ainsi conduits à élargir l'idée d'intervention, et à englober sous cette désignation l'ingérence d'un Etat non seulement dans les affaires d'un autre Etat, mais encore dans celles d'un gouvernement de fait ou d'une communauté belligérante.

75. — Réunissant les éléments que nous venons de déterminer par l'analyse, nous proposons la formule suivante pour définir l'intervention :

L'intervention est une ingérence, exercée d'autorité et au moyen de violence ou de ruse par un Etat, dans les affaires intérieures d'un autre Etat, ou d'un gouvernement de fait, ou d'une communauté belligérante, qui n'est point placée sous sa dépendance politique et qui n'a pas consenti cette ingérence.

76. — La question de l'intervention n'est pas autre chose que le problème de la liberté individuelle de l'Etat, et ce problème est théoriquement le même pour un Etat que pour un homme (1).

(1) Faisons abstraction des organes législatifs et judiciaires,

Tout individu est, en principe, libre de sa personne, libre de ses actions. Son activité se déploie sans contrainte dans un cercle dont il est le point central, et ce cercle pourrait s'étendre indéfiniment si l'individu vivait seul.

Mais l'individu vivant en société, son cercle d'activité ne peut excéder une certaine limite sans se heurter à celui de son voisin. A son droit d'agir s'oppose un autre droit d'agir sur le même objet, également respectable et cependant incompatible avec le sien. Les deux libertés individuelles sont en conflit.

Ce conflit, la *loi naturelle* ne le veut pas, parce qu'il est une rupture d'équilibre, une dérogation à l'harmonie de l'ensemble, un obstacle à l'évolution régulière du groupe social (1). Il préjudicie aussi bien aux deux individus en conflit qu'au groupe social tout entier ; il est ce qu'en philosophie on appelle un *mal*. Il convient donc de l'empêcher, et pour cela deux moyens sont possibles :

1^o *Moyen moral*. — Proclamer cette vérité « que la liberté de l'individu s'arrête là où commence la liberté d'un autre individu » ; et interdire à chacun de porter préjudice à son voisin de quelque manière que ce soit. Bref, im-

chargés d'exercer par délégation les droits de la collectivité envers l'individu ; et les rapports d'individu à individu seront les mêmes que les rapports actuels d'Etat à Etat.

(1) On a beaucoup raillé les anciennes théories sur le droit naturel et la loi naturelle ; la science contemporaine nous y ramène cependant. L'universelle loi d'évolution s'applique aux sociétés comme aux hommes et aux choses, les emportant sur une orbe préexistante et inconnue, comme la terre est emportée autour du soleil. C'est cette loi, applicable aux phénomènes intellectuels et moraux, aussi bien qu'aux phénomènes physiques, que nous entendons par loi naturelle. L'homme a le pouvoir d'utiliser son intelligence pour connaître la loi naturelle, et la liberté d'employer sa volonté à y assentir (ce qui est le bien), ou à y résister (ce qui est le mal).

poser à l'individu un *devoir* envers ses semblables.

2° *Moyen juridique*. — Autoriser l'individu qui a subi, ou qui est menacé de subir un préjudice, à se défendre, en opposant la force à la force ; — lui donner un *droit* envers son semblable (1).

Nous croyons superflu d'insister sur des principes aussi connus. En les appliquant à la Société des nations, nous arrivons aux idées suivantes :

1° Tout Etat a pour *devoir* de régler ses propres agissements de telle sorte qu'ils ne préjudicient en rien aux autres Etats.

2° Tout Etat, lésé ou menacé par un autre Etat dans ses droits essentiels, a le *droit* de se défendre. Mais il n'a ce droit qu'autant qu'il est lésé ou sérieusement menacé.

3° Cette légitime défense peut avoir lieu sous forme de guerre (dont nous n'avons pas à nous occuper) ou d'*intervention* dans les affaires de l'Etat coupable.

En d'autres termes, le principe de non intervention est la règle générale que les Etats doivent observer ; mais l'intervention est un droit toutes les fois qu'elle tend à prévenir ou à faire cesser un préjudice, préjudice qui résulte de ce qu'un autre Etat a manqué à son *devoir international*.

Autant nous relèverons d'infractions possibles pour un Etat à son *devoir international*, autant nous admettrons de cas d'intervention légitime dans les affaires de cet Etat. Le droit d'intervention prend alors naissance *ex delicto* ou *quasi ex delicto*. Mais remarquons qu'il peut avoir une

(1) Toute personne juridique, isolée ou collective, peut agir selon qu'il lui convient le mieux, mais ne peut violer la loi juridique. Celle-ci, lorsqu'on la viole, se retourne au détriment de l'auteur de la violation, afin d'être réaffirmée à l'encontre de l'acte anti-juridique qui l'a niée (Carnazza-Amari, R. Gand, 1873, p. 367).

autre source et naître *ex contractu* ou *quasi ex contractu* : en vertu d'un traité par exemple.

Ceci dit, essayons d'appliquer ces principes et de préciser ces formules, en déterminant les principaux cas d'intervention légitime.

77. — Intervention en vertu du droit de conservation.

Tout Etat a le droit de veiller à sa propre conservation ; si donc sa sécurité est menacée par un autre Etat, il a le droit incontestable de faire cesser par une intervention le danger qui le menace. L'Etat qui subit l'intervention serait évidemment mal fondé à se plaindre, puisqu'il est *en faute*, et ne peut s'en prendre qu'à lui-même de ce qui lui arrive. — C'est le principe que développa lord Castlereagh dans sa note du 19 janvier 1821, disant : « Il doit être clairement entendu qu'aucun gouvernement ne peut être plus disposé que le gouvernement britannique à maintenir le droit de tout Etat à intervenir lorsque sa *sûreté immédiate* ou ses *intérêts essentiels* seront sérieusement compromis par les transactions domestiques d'un autre Etat (1). » Mais il ajoute que ce droit exceptionnel ne peut-être justifié que par l'absolue nécessité. — Carnazza-Amari lui-même, qui ne souffre aucune exception au principe de non intervention, considère comme légitime de prévenir un péril assuré dont on est menacé par une nation voisine (2).

L'augmentation excessive des forces militaires d'un Etat ayant un caractère nettement agressif pourrait motiver des demandes d'explications et une intervention (3) (4).

(1) Pradier-Fodéré, § 364, t. 1, p. 355.

(2) *L. c.*, § 18, p. 544.

(3) Wheaton, *Elements*, t. I, p. 77. Pradier-Fodéré sur Vattel, II, p. 32.

(4) Lorsque la France commença à se relever du désastre de 1870

Le droit d'intervention serait non moins indiscutable lorsqu'un Etat laisse s'organiser sur son territoire une société de conspirateurs, fomentant et préparant une révolution ou un coup d'Etat dans l'Etat voisin. Le fait, pour un Etat, de tolérer sur son territoire une semblable organisation est une faute grave, et le voisin menacé « acquiert le droit incontestable de poursuivre jusque dans son foyer l'insurrection dont il n'a pas été préservé » (1).

La question délicate est de savoir jusqu'à quel point l'Etat menacé peut pousser la prévoyance ; et si, de peur que sa sécurité ne soit troublée, il peut exiger que son voisin modifie certaines de ses institutions : la liberté des associations par exemple ? L'affirmation est bien difficile à soutenir. Tant que le danger n'est pas *imminent* et *déterminé*, qu'il est seulement *possible* ou *éventuel*, l'Etat ne peut pas justifier d'une lésion suffisante pour avoir le droit d'intervenir ; ce serait ouvrir la porte à tous les abus que d'admettre la légitimité d'une intervention sur le simple soupçon d'un danger possible (2).

Lorsqu'une révolution vient à éclater dans un Etat voi-

et augmenta son armement en 1875, l'Allemagne en prit, comme on sait, prétexte pour tenter une intervention qui aurait amené un nouveau conflit sans l'interposition des Puissances.

De même après l'incident de frontière connu sous le nom d'affaire Schnebœlé, les deux Puissances se livrèrent à des armements fiévreux qui motivèrent des demandes réciproques d'explications.

(1) Calvo, § 209, I, p. 354.

(2) Cette question a récemment soulevé un conflit entre la Suisse et l'Italie. Une feuille anarchiste suisse avait fait l'apologie de l'assassinat du roi Humbert. La législation suisse, très libérale, ne punit pas ce délit. Et ce fut en vain que l'Italie demanda réparation, réclama des poursuites, le gouvernement suisse se retranchant derrière sa législation. A la suite de ce différend les deux parties ont rappelé chacune leur ambassadeur.

sin, peut-elle être considérée comme un danger suffisant pour motiver une intervention? L'Etat qui craint de voir les idées nouvelles pénétrer chez lui et y provoquer quelques perturbations, peut-il aller éteindre de sa propre main le foyer de l'incendie?

Il suffit, pour répondre à la question, d'évoquer le souvenir de la coalition européenne de 1792 et de la Sainte Alliance. L'histoire est sur ce point plus instructive que toutes les théories. On a vu l'Europe se liguier par deux fois contre la France pour étouffer dans leur berceau les idées de liberté, qualifiées de « principes révolutionnaires » ; les armées autrichiennes noyer dans le sang les révolutions de Naples et du Piémont ; la France même (réhabilitée par la Restauration aux yeux de la Sainte Alliance) intervenir en Espagne pour imposer à cette nation un gouvernement qui lui répugnait.

On a entendu Metternich déclarer solennellement que : « les changements utiles ou nécessaires dans la législation ou dans l'administration des Etats ne doivent émaner que de la volonté libre, de l'impulsion réfléchie et éclairée de ceux que Dieu a rendus responsables du pouvoir », et ajouter : « Pénétrés de cette vérité éternelle, les souverains ont déclaré qu'en respectant le droit et l'indépendance de tout pouvoir *légitime*, ils regardaient comme légalement nulle et désavouée par les principes qui constituent le droit public de l'Europe toute prétendue réforme opérée par la violence ou la force ouverte (1). » — Le Congrès de Laybach et celui de Vérone proclamèrent à l'envi les mêmes principes, tandis que Châteaubriand ajoutait avec désinvolture : « L'intervention ou la non intervention est une *puérilité*

(1) Funck-Brentano et Sorel, p. 243.

absolutiste ou libérale dont ne s'embarrassera aucune tête qui pense. En politique il n'y a pas de principes exclusifs ; on intervient ou on n'intervient pas, selon que e conseillent les exigences de son propre pays (1). » -- On se souvient assez des résultats de ces doctrines pour en estimer la valeur.

Intervenir dans les affaires intérieures d'un Etat parce qu'il proclame ou qu'il applique certaines idées que l'intervenant n'aime pas, c'est attenter à l'indépendance de cet Etat sans excuse aucune. Chacun n'est-il point maître de s'organiser ainsi qu'il lui plaît dans l'intérieur de ses frontières, et d'expérimenter librement la forme gouvernementale ou sociale qui lui paraît la plus éligible ? Et d'ailleurs peut-on parler de « péril moral » ou de « contagion révolutionnaire » alors que les idées n'ont pas de patrie et que nulle violence matérielle ne peut les empêcher d'éclorre à leur heure dans le cerveau d'un homme ? — C'est au gouvernement qu'il appartient de combattre les idées subversives en répandant des idées justes, et en évitant de donner à ses sujets des motifs de révolte. « Ou les maximes et les principes de ton voisin, a dit Mamiani, sont faux et funestes, et alors il suffira d'en dévoiler la fausseté et la difformité pour qu'ils soient rejetés ; ou ils sont justes et légitimes, et alors ton intervention sera injuste, criminelle et infructueuse ; car un dogme juste est plus puissant que toutes les polices, tous les gendarmes, toutes les armées (2). » — En aucun cas la seule crainte de la contagion révolutionnaire ne saurait autoriser une intervention.

(1) Châteaubriand, *Congrès de Vérone*, I, p. 73, 100, 314, 364.

(2) Mamiani, *Du nouveau droit européen*, ch. XI.

78.— *Intervention d'un Etat ayant pour but de protéger ses nationaux.*

Tout Etat a non seulement le droit, mais encore le devoir de protéger ses nationaux à l'étranger, aussi complètement qu'il est en son pouvoir de le faire. S'ils viennent à être victimes de quelque agression ou de quelque déni de justice (*lato sensu*), c'est à lui qu'incombe le soin d'en exiger la réparation de la part de l'Etat sur le territoire duquel ils résident. — L'Etat étranger, en ordonnant ou en tolérant l'accomplissement des actes incriminés, a gravement manqué à son devoir international, et a engagé sa responsabilité. Il s'est exposé sciemment à une demande d'indemnités, ou à une intervention.

Un Etat peut être obligé d'intervenir à l'étranger pour protéger les intérêts de ses nationaux, ou même — bien que ce soit une hypothèse plus rare — pour protéger leur vie. L'expédition collective des puissances en Chine (1901) est encore présente à toutes les mémoires, expédition qui fut une *intervention armée* bien plutôt qu'une guerre. La Cour de Chine, depuis plusieurs années, tolérait et soutenait en cachette certaines sociétés secrètes, qui avaient pour but de débarrasser la Chine de tout élément européen, et dont l'action avait fini par provoquer des massacres généraux d'étrangers. L'intervention collective des Puissances eut pour but et pour résultat de contraindre le gouvernement impérial à interdire l'association des *Boxers*, à en châtier sévèrement les chefs, et à accorder aux Puissances une assez forte indemnité. Cette action fut bien une ingérence dans les affaires intérieures de la Chine contre la volonté de cette dernière, et mérite ainsi le nom d'intervention selon notre définition.

De tels exemples sont heureusement rares, et lorsqu'un

Etat intervient pour protéger ses nationaux, c'est généralement leurs intérêts pécuniaires qu'il défend.

Un exemple très caractéristique de ce genre d'intervention est le contrôle anglo-français imposé en 1879 à l'Egypte après que le gouvernement de cet Etat eut fait faillite. Le contrôle comporte une ingérence assez considérable dans les affaires de l'Egypte ; car les membres de la Commission jouissent, en fait, de pouvoirs législatif et exécutif assez étendus pour modifier sérieusement le fonctionnement du gouvernement égyptien.

L'Empire ottoman est pareillement soumis à un contrôle financier européen.

La légitimité du rôle de syndic de faillite que s'arrogent ainsi les Puissances dans un Etat à finances avariées ne peut être mise en doute, et l'Etat contrôlé serait mal fondé à s'en plaindre, cette tutelle — dont le but est de suppléer à l'incapacité avec laquelle il gérât ses affaires — lui étant éminemment utile et profitable (1).

A côté de ces grandes interventions, l'histoire diplomatique enregistre fréquemment des manifestations militaires ou navales faites par un Etat, contre un autre Etat refusant de payer une créance à l'un de ses nationaux, ou lui refusant justice, etc...

La protection des nationaux français, anglais et espagnols fut le prétexte de l'expédition du Mexique. Lorsque

(1) En 1881 le gouvernement français décida de rappeler son représentant auprès de la République du Vénézuëla. Cette rupture des relations diplomatiques était motivée par le mauvais vouloir du gouvernement vénézuélien à remplir les obligations par lui contractées envers la France ; il refusait de rembourser les créances que certains nationaux français avaient sur lui depuis plus de 26 ans. R. Gand, 1881, p. 223.)

la Convention de Londres décida, en 1861, cette expédition, elle se garda bien d'en avouer le but véritable, et prétexta seulement que le gouvernement mexicain s'était rendu coupable de dénis de justice, d'actes de spoliations et de violences, avait méconnu ses engagements financiers envers les trois Puissances signataires (1), etc.

Ajoutons seulement que les étrangers n'ont pas le droit de se plaindre lorsque l'Etat, sur le territoire duquel ils résident, ne fait que leur appliquer des lois générales, et ne prend pas à leur égard des mesures vexatoires d'exception. L'intervention que la France se permit dans les affaires de la République Argentine (1838), parce que celle-ci appliquait à tous les étrangers une loi de conscription un peu sévère, est extrêmement contestable au point de vue des principes, et ressemble bien à un abus de pouvoirs (2) (3).

79. — Intervention d'un État pour défendre ses prérogatives essentielles.

Cette hypothèse n'est qu'une application des principes

(1) Calvo, § 496, I, p. 337.

(2) *Id.*, § 487, I, p. 324. — Lawrence, II, p. 330.

(3) On peut encore citer, comme exemple de ce genre d'intervention, celle de l'Italie en Colombie à propos de l'affaire *Cerutti* : Vers la fin de 1885, de sérieuses difficultés s'élevèrent entre l'Italie et le gouvernement de Colombie à la suite d'un mouvement révolutionnaire qui avait éclaté à *Cali*, capitale de l'Etat de *Canca*, l'un des neuf Etats colombiens. Les autorités de ce pays avaient confisqué les biens d'un sujet italien, Ernest Cerutti, dirigé contre lui une procédure, et l'avaient privé de sa liberté. Le gouvernement italien ayant protesté sans obtenir de satisfaction, retira son ministre, considéra son pavillon comme offensé et se disposa à une action énergique. L'Espagne alors offrit sa médiation qui fut acceptée. Le résultat en fut le paiement d'une indemnité par la Colombie à l'Italie et le relâche de Cerutti (Clunet, 1888, p. 360).

que nous venons d'étudier et ne peut nous retenir longtemps.

La principale prérogative d'un Etat à l'étranger est le *jus legationis*. Toute attaque dirigée contre les légations d'un Etat donne à celui-ci le droit d'exiger des excuses ; si le trouble persiste, il peut intervenir dans les affaires de l'Etat qui l'offense pour faire cesser cet état de choses et réclamer une réparation. L'intervention récente des Puissances en Chine eut pour causes, d'une part, les attaques dirigées contre les légations d'Europe, de l'autre, les massacres d'étrangers.

Une insurrection contre les juridictions consulaires dans les pays soumis au régime des capitulations ; un trouble perturbateur apporté au fonctionnement d'une commission de contrôle dans un pays à finances avariées, justifieraient de même une intervention. Les applications pratiques du principe sont faciles à multiplier.

80. — *Contre-intervention.*

En 1823, alors que les doctrines interventionistes de la Sainte Alliance semblaient former le droit commun de l'Europe, les colonies espagnoles de l'Amérique du Sud étaient en pleine insurrection et luttaienent avec succès pour leur indépendance. L'Europe s'en inquiétait, et songeait à seconder les efforts de l'Espagne pour empêcher ces provinces d'échapper à la fois à l'autorité de leur Métropole et au régime monarchique.

Le président des Etats-Unis, Monroë, devant cette perspective, déclara que les Etats-Unis n'étant jamais intervenus en Europe, l'Europe n'avait pas à intervenir sur le territoire américain. « Nous devons à la franchise et aux relations amicales qui existent entre les Etats-Unis et ces

Puissances, écrivait-il dans un message au Congrès le 2 décembre 1823, de déclarer que nous serions disposés à considérer toute tentative de leur part pour étendre leur système politique à quelque portion de cet hémisphère comme dangereuse pour notre paix et notre sécurité. Quant aux gouvernements qui ont proclamé leur indépendance et l'ont maintenue, et dont nous avons reconnu l'indépendance pour des motifs sérieux et d'après des principes équitables, nous ne pourrions voir une intervention quelconque se produire, dans le but de les opprimer ou d'exercer un contrôle de quelque autre façon sur leurs destinées, de la part de n'importe quelle Puissance européenne sans la considérer comme la manifestation d'une disposition hostile à l'égard des Etats-Unis (1). »

En termes clairs, les Etats-Unis interdisaient à l'Espagne de rien faire pour rétablir son autorité sur ses colonies révoltées, et déclaraient avoir le droit d'intervenir pour l'empêcher de le tenter..

Pour se réclamer du principe de non-intervention, ce message contenait une double intervention : c'était intervenir dans les affaires intérieures de l'Espagne, puisque c'était l'empêcher de maintenir ses droits souverains dans ses propres Etats ; c'était intervenir aussi dans les affaires des Etats nouveaux formés par les colonies révoltées (quoique en leur faveur), puisque c'était détacher ces colonies de leur Métropole (2). C'est donc par un étrange abus de mots que le message Monroë fut considéré comme le Code de la non-intervention. Le véritable principe qu'il proclame, c'est celui de la *contre-intervention*.

(1) R. Gand, 1896, Moore, *La doctrine de Monroë*, p. 302.

(2) Funck-Brentano et Sorel, ch. XI, pp. 212 sqq.

En 1831 et 1832, la France, en occupant Ancône et en assiégeant Anvers, pour défendre la révolution belge contre les Hollandais, et l'Italie contre les Autrichiens, ne fit qu'appliquer aux affaires européennes la doctrine de Monroë (1).

La contre-intervention d'un tiers, destinée à empêcher une intervention illégitime, est-elle réellement une application du principe de non-intervention, et, par conséquent, un acte licite comme le prétend Calvo (2) ? Ou plutôt, n'est-ce point un sophisme de soutenir qu'un devoir d'abstention puisse se résoudre en un droit d'action ?

Si nous remontons aux principes que nous avons établis au début de ce chapitre, nous chercherons vainement de quel droit le tiers peut se prévaloir pour intervenir : *res inter alios acto aliis nec nocere nec prodesse potest*. — Il ne peut justifier d'aucune lésion personnelle, et le droit d'intervention suppose essentiellement l'idée de lésion ; c'est une sorte de droit de légitime défense dont peut seule se prévaloir la victime de l'agression. — Il ne peut point davantage soutenir l'hypothèse d'une délégation de droit. C'est de sa

(1) *Ibid.*

(2) « Un des grands principes proclamés par la Révolution de Juillet, fut celui de la non-intervention étrangère dans les affaires intérieures des autres nations.

Cette précieuse sauvegarde de l'indépendance et de la souveraineté des Etats fut dès cette époque solennellement affirmée comme un droit, et même sanctionnée par des faits. Ainsi la Prusse ayant exprimé l'intention d'aider le roi de Hollande à dompter la Révolution belge, le gouvernement de Louis-Philippe déclara qu'il s'y opposerait même par la force des armes.

D'autre part, l'Autriche étant intervenue dans les Romagnes pour faire respecter l'autorité du Saint-Siège, la France s'empara de la citadelle d'Ancône et y maintint garnison jusqu'à ce que les troupes autrichiennes eussent abandonné le territoire de l'Eglise et repassé le Pô » — (Calvo, t. I, p. 81).

propre autorité qu'il s'arroge le rôle de gendarme international, et se reconnaît le pouvoir de châtier l'injustice : rôle noble, mais éminemment dangereux pour les autres Etats : le prétexte d'une semblable mission pourrait couvrir de bien étranges entreprises (1).

Exceptio est strictissimæ interpretationis :

L'intervention est un droit exceptionnel, avons-nous dit : à ce titre il faut l'interpréter restrictivement et la repousser toutes les fois qu'elle ne repose pas sur une base solide. La contre-intervention n'est pas autre chose qu'une intervention non-motivée, déguisée sous un prétexte de justice. Funck-Brentano et Sorel le font très judicieusement remarquer : « Entre la conduite du gouvernement qui intervient, disent-ils, et celle du gouvernement qui, n'intervenant pas, interdit aux autres gouvernements d'intervenir, la contradiction n'est qu'apparente et n'existe que dans les termes. Intervenir, soit pour modifier, soit pour maintenir la Constitution intérieure d'un Etat étranger, ou s'opposer à ce que d'autres gouvernements interviennent, soit pour la maintenir, soit pour la modifier, c'est toujours se mêler, directement ou indirectement, des affaires intérieures de cet Etat (2) (3) ».

81. — *Intervention pour raisons d'humanité.*

Nous touchons ici à l'un des points les plus délicats et

(1) On a souvent dit que la *vraie* doctrine de Monroe pouvait se résumer dans cette formule : l'Amérique aux Américains du Nord !

(2) Franck-Brentano et Sorel, *Loc. cit.*

(3) Les critiques que nous dirigeons contre la doctrine de Monroe *classique* s'appliqueraient encore avec beaucoup plus de force à la doctrine de Monroe *moderne*, transformée par l'impérialisme américain, devenue agressive, de défensive qu'elle était, telle qu'elle fut affirmée par les Etats-Unis à l'occasion du conflit anglo-Vénézuélien de 1895 :

les plus contestés du droit d'intervention. Pour bien poser la question, prenons d'abord une hypothèse extrême — au risque de la prendre un peu invraisemblable, — et suppo-

La doctrine de Monroë, depuis le jour où elle a été formulée, a toujours fait la base de la politique américaine extérieure. Elle a été élevée peu à peu à la hauteur d'un dogme indiscutable, et comme tous les dogmes elle s'est déformée. Jusqu'en 1870, elle se résume dans ce principe que les continents américains devaient être considérés comme totalement occupés et non pas comme des champs ouverts à la colonisation et à la conquête européennes, que l'Europe n'avait point à y intervenir, et que, si ses agissements sur ces territoires faisaient courir aux Etats-Unis quelque péril, même indirect, ceux-ci avaient le droit de contre-intervenir. C'est avec cette portée que la doctrine fut affirmée en 1826, lorsque Bolivar essaya d'assurer l'union des Etats-Unis sud-américains, — en 1845, lors du conflit entre les Etats-Unis et le Mexique concernant le Texas — et en 1865 lors de l'expédition française au Mexique. Mais vers 1870, un rapport du secrétaire d'Etat, M. Fish, et une déclaration du président Grant lui donnent un tout autre caractère. « Notre politique s'oppose à la création d'une domination européenne sur le sol américain, dit M. Fish, et voit avec espoir et bonheur venir le temps où, par le départ volontaire des gouvernements européens de ce continent et des îles voisines, l'Amérique redeviendra tout entière américaine. » « Notre politique doit se modeler, ajoute le président Grant, de manière à unir les intérêts commerciaux des Etats hispano-américains plus intimement avec les nôtres et donner aux Etats-Unis toute la prééminence et tous les avantages que M. Monroë, M. Adams et M. Clay ont eu en vue lorsqu'ils proposèrent d'adhérer au congrès de Panama.

Cette doctrine de la prééminence exclusive des Etats-Unis dans les deux Amériques a reçu son application en 1895 à propos de la question du Vénézuëla. Un contesté de territoires existait alors entre l'Angleterre et le Vénézuëla. Tandis que cette dernière Puissance proposait de trancher la question par un arbitrage, l'Angleterre arguait d'une possession *de facto* pour refuser cette proposition. Les Etats-Unis intervinrent alors brusquement dans ce conflit, qui paraissait parfaitement en dehors de leur compétence, en déclarant *s'opposer avec fermeté à l'accroissement par la violence de la part d'une nation européenne de ses possessions territoriales sur le territoire améri-*

sons avec M. Arntz (1) qu'il existe quelque part, en Europe, un petit potentat qui fasse le tyran, foulant aux pieds tous les droits de l'humanité, pendant, brûlant et torturant ses sujets pour plus le minime délit. L'intervention des Etats voisins pour faire cesser un pareil état de choses serait-elle fondée en droit ?

Le principe dont nous sommes partis — à savoir que l'intervention n'est légitime que pour l'Etat ayant subi un préjudice — ne paraît pas compatible avec ce motif d'intervention : les Etats voisins du despote ne sont pas directement lésés, et là où l'intérêt direct immédiat n'existe pas, le droit d'agir fait défaut. « Les actes d'inhumanité, quelque condamnables qu'ils soient, dit Pradier-Fodéré, tant qu'ils ne portent aucune atteinte, ni aucune menace aux droits des autres Etats, ne donnent à ces derniers aucun droit d'intervention (2). »

Ce raisonnement égoïste est juste si l'on considère les Etats comme des individus isolés. Mais il ne faut pas perdre de vue que ces êtres collectifs sont eux-mêmes les éléments constitutifs d'un être plus vaste encore, qui a nom l'Humanité ou la Société des Etats. L'Humanité, elle aussi, a ses

cain ! C'était un veto sur les actes d'un Etat indépendant. C'était non plus la doctrine de Monroë, mais la doctrine proposée par Jefferson à ce dernier, et que le président n'avait d'ailleurs pas adoptée : « Notre première maxime doit être de ne jamais nous engager dans les disputes européennes ; la seconde de ne jamais souffrir que l'Europe se mêle des affaires cis-atlantiques » (Voyez Barclay, *La doctrine de Monroë et le Venezuela*. R. Gand, 1896, p. 502 et Mérignhac, *La doctrine de Monroë à la fin du XIX^e siècle*. R. D. P., 1896, 1, p. 201).

(1) R. Gand, 1896, p. 674.

(2) Pradier-Fodéré, § 430, t. I, p. 663.

droits, et tous les membres de la grande famille humaine, solidaires les uns des autres, sont unis par des liens naturels aussi étroits que ceux que créent les nationalités. Si notre despote imaginaire se fait un jeu d'enfreindre les lois naturelles, d'arracher à l'être humain ses biens, sa liberté, sa vie, ce n'est point tel ou tel Etat qui est lésé, c'est l'Humanité elle-même que l'on outrage dans ses droits les plus sacrés, c'est elle qui a le droit d'intervenir pour protéger ses enfants (comme un Etat intervient pour protéger ses nationaux), et faire cesser le préjudice qu'elle subit. De même qu'un Etat intervenant agit au moyen de certains de ses membres (soldats); de même l'Humanité intervenant agit au moyen de certains de ses membres (Etats). Les Etats intervenants n'agissent plus en leur nom, mais au nom de l'Humanité outragée et leur intervention est légitime (1).

Ce principe philosophique est assez évident par lui-même, mais son application pratique n'en est pas moins délicate.

Et d'abord, ce nouveau cas d'intervention se fondant sur une lésion *de la société humaine*, et non plus sur une lésion d'un Etat, il est clair que l'action ne devra pas être exercée par un Etat isolément. A défaut d'organe supérieur repré-

(1) M. Arntz admet l'intervention :

1° Lorsque les institutions d'un Etat violent les droits d'un tiers.

2° Lorsqu'un gouvernement viole les droits de l'Humanité.

De même, ajoute-t-il, que dans l'Etat, la liberté de l'individu est restreinte par le droit de la Société; de même la liberté individuelle des Etats doit être limitée par les droits de la société humaine (R. Gand, 1876, p. 675).

sentatif de la collectivité, il faudra une action collective des Puissances, ou encore l'action d'une seule Puissance agissant en vertu d'un mandat formel délivré par les autres (1). L'intervention collective a le double avantage d'être fondée en droit, et de mettre un frein aux abus qu'un Etat agissant individuellement pourrait faire de l'idée de justice. Elle permet enfin d'agir contre les forts ou contre les faibles indifféremment.

La grosse difficulté est de déterminer l'étendue pratique de cette intervention *sui generis*. Il est certain que l'idée de défendre les droits de l'humanité commence à peine aujourd'hui à naître dans les esprits : l'application ne peut encore en être faite qu'aux cas assez tranchés pour ne laisser aucune place au doute. — La répression par la Turquie de l'insurrection grecque en 1826 ; — les massacres de Crète ; — la persécution des chrétiens en Syrie en 1860 ; — les horreurs commises en Bulgarie en 1876 ; — les massacres d'Arménie ; — les récents exploits des « Boxers » chinois ; — toutes ces atrocités étaient une violation manifeste des droits essentiels de l'humanité, susceptible de donner naissance à un droit d'intervention collective (2).

A l'époque actuelle il serait peut-être dangereux de vouloir étendre plus loin l'application du principe. Il est

(1) Cette idée de l'intervention collective a été développée par Puffendorf (*Jus naturale*, V, XII, § 7) ; Martens (§ 76, p. 397), Geffken sur Heffter (§ 46, p. 114, n. 1) et M. Arntz (*Loc. cit.*).

Elle a déjà reçu d'heureuses applications dans la question d'Orient, et, plus récemment, dans celle d'Extrême-Orient.

(2) Certains auteurs nient la légitimité de ces interventions parce que, disent-ils, aucun Etat n'a le droit d'en juger et d'en punir un autre. Mais l'intervention n'a jamais pris sa source dans un *droit de punir* les coupables ; elle dérive uniquement d'un *droit de défendre* les victimes.

cependant certain qu'au fur et à mesure des développements du droit des gens et de la conscience publique, l'idée de droit se précisera, les abus d'autorité sauteront plus nettement aux yeux, et de nouvelles hypothèses d'intervention collective pourront être réalisées. De bons auteurs se demandent déjà si la traite des noirs, l'esclavage, les persécutions religieuses n'autoriseraient pas une semblable intervention. Il n'y aurait rien d'impossible à ce que le même procédé fût un jour employé pour arrêter les guerres manifestement iniques, et que peu à peu le droit international en vienne à être placé sous la garantie collective des Puissances (1). Ceci est l'œuvre des siècles à venir.

Nous ne saurions insister davantage sur ces différents points si délicats, dont chacun nécessiterait une longue étude, et devons nous borner à poser le principe : l'intervention collective est légitime lorsqu'elle tend à faire cesser des actes de barbarie, et à faire respecter les prérogatives essentielles de l'humanité outragée.

82. — *Intervention en vertu de traités.*

Après les hypothèses d'intervention *délictuelle*, nous arrivons à celles d'intervention *contractuelle*. Cette dernière peut avoir lieu :

α) Sur la demande de l'Etat intéressé.

β) En vertu d'un traité préexistant entre l'Etat intéressé et l'Etat intervenant.

Nous passons sous silence la première hypothèse, qui ne s'applique guère qu'au cas d'une guerre civile et que nous retrouverons au chapitre suivant, pour ne retenir que la seconde.

(1) V. Fiore, § 597, I, p. 522.

Il est incontestable que l'existence de certains traités entre deux Etats permet à l'un d'intervenir légitimement dans les affaires de l'autre. Nous n'entendons point parler des traités de *protectorat* ou de *suzeraineté*, puisque selon notre définition il n'y a pas intervention véritable lorsqu'un protecteur ou un suzerain s'immisce dans les affaires de son vassal. Mais restent encore comme capables de produire cet effet les traités d'*alliance*, et ceux de *garantie*.

L'alliance, conclue en vue d'une guerre extérieure, peut produire son effet dans une guerre civile et justifier une intervention. L'Angleterre invoqua le traité d'alliance conclu entre elle et le Portugal lorsqu'elle intervint contre dom Miguel.

Les traités de *garantie* sont multiples et peuvent porter sur des objets très différents : — garantie de la neutralité perpétuelle d'un Etat ou d'une portion de territoire (Suisse, Belgique, Luxembourg, Siam, Corée, Congo, bouches du Danube, canal de Suez) ; — garantie de l'intégrité d'un Etat ou garantie de sa forme gouvernementale (traité du 7 avril 1832 garantissant à la Grèce son gouvernement monarchique ; traité de Paris (30 mars 1856) — déchiré par le traité de Berlin — garantissant l'intégrité de l'empire ottoman ; création du royaume de Bulgarie sous la garantie collective des Puissances, etc...) — Garantie d'un minimum de droits civils et publics aux sujets de certaines nations (populations chrétiennes des Balkans) (1). — Garantie d'un emprunt (emprunt turc de 1855 garanti par la France et l'Angleterre ; emprunt tunisien de 1883 garanti par

(1) Pour les différentes applications de cette théorie à la question d'Orient, voir Choublier, *La question d'Orient depuis le traité de Berlin*.

la France ; emprunt chinois de 1895 garanti par la Russie ; on peut y assimiler les contrôles financiers de la Grèce, l’Egypte et la Turquie), etc...

Il est certain que lorsque les agissements d’un Etat menacent d’empêcher l’exécution d’un semblable traité, les garants sont en droit d’intervenir, en vertu de l’engagement qu’ils ont signé. Une intervention serait légitime si la Suisse voulait mettre fin à sa neutralité perpétuelle, si une Puissance tendait à s’emparer des bouches du Danube, si l’existence de la Bulgarie était menacée par un voisin trop puissant, ou si des troubles graves en Egypte faisaient craindre une nouvelle crise dans les finances de ce pays. Une seule hypothèse peut être discutée ; c’est l’hypothèse de la garantie d’une forme gouvernementale dans un Etat (ex. : monarchie grecque). Fiore fait observer non sans raison que l’autonomie d’un peuple est inaliénable et imprescriptible, et ne saurait jamais former l’objet licite de conventions internationales (1). A la vérité, si le peuple grec affirmait par (une révolution que le régime monarchique a cessé de plaire à la nation, les Puissances garantes agiraient prudemment en n’intervenant pas trop vite. Mais nous n’avons pas à discuter ici le problème, et nous nous bornons à poser la question.

De ces quelques aperçus rapides sur la question de l’intervention, nous retiendrons les principes généraux suivants :

1° Les Puissances sont tenues dans leurs rapports réciproques à un devoir international : le devoir de respecter leur liberté mutuelle, de ne point intervenir dans les affaires les unes des autres, de ne point se porter sciemment préjudice les unes aux autres.

(1) Fiore, § 584, I, p. 512.

2° Si une Puissance, méconnaissant son devoir, empiète sur l'indépendance de sa voisine, celle-ci a le droit d'intervenir dans les affaires de la Puissance coupable pour faire cesser le préjudice qu'elle subit.

3° Ce droit prend naissance particulièrement quand la Puissance coupable menace sa voisine dans sa sécurité ; lorsqu'elle l'attaque dans ses prérogatives essentielles, lorsqu'elle maltraite ses nationaux.

4° Lorsqu'une Puissance méconnaît les droits essentiels de l'humanité par des actes de barbarie, une intervention collective des Puissances dans le but de protéger les victimes est licite.

5° L'intervention est également licite lorsqu'elle tend à faire exécuter un traité antérieurement signé entre les parties intéressées.

Ces principes généraux une fois dégagés, revenons aux guerres civiles pour en faire l'application.

CHAPITRE II

De la non-intervention dans les guerres civiles.

83. La simple existence d'une guerre civile n'est pas un motif d'intervention.

84. Origine, étendue et durée de la non-intervention.

85. Obligation pour la Puissance non-intervenante de traiter en souverain l'Etat divisé, et lui seul.

86. Interdiction d'aider directement aucun des deux belligérants.

α. Hypothèse d'un peuple luttant pour son indépendance.

β. Hypothèse d'une intervention demandée par un des partis en lutte.

γ. Hypothèse d'une médiation pacifique en vue de rétablir la paix

87. Interdiction d'aider indirectement les belligérants.

88. Droits de la Puissance non-intervenante.

83. — Un Etat n'intervient guère dans les affaires d'un autre Etat qu'à l'occasion de troubles plus ou moins graves, survenus dans la politique intérieure de ce dernier. Emeutes, insurrections, coups d'Etat, révolutions et guerres civiles ont été la cause ou au moins le prétexte de presque toutes les interventions enregistrées par l'histoire.

La fréquente répétition de ces événements politiques, ainsi que les justifications multiples et ingénieuses que les gouvernements intervenants donnèrent toujours de leur conduite, ont amené certains esprits à considérer l'existence même d'une guerre civile comme un motif légitime d'intervention dans les affaires de l'Etat divisé.

Pour les uns, lorsque deux partis politiques se disputent le pouvoir les armes à la main, il n'y aurait plus de gouvernement, plus d'Etat, plus de devoirs, de droits et d'intérêts dont le respect soit commandé aux tiers. A l'égard de cette anarchie, il n'y aurait plus d'autre loi que celle de la nécessité pour les Etats étrangers. L'intervention leur serait permise toutes les fois qu'ils y auraient intérêt (1).

Pour d'autres, la guerre civile étant un fléau capable de ruiner l'Etat qu'elle ravage, toute Puissance voisine aurait le droit d'intervenir pour y mettre fin, arrêter un carnage inutile et rétablir la paix (2).

Ces arguments spécieux ne peuvent justifier une dérogation aux lois générales de l'intervention dans l'hypothèse spéciale d'une guerre civile. Il est avéré, en droit, que l'existence de troubles internes, voire d'une guerre civile, dans un Etat, n'altère en rien la souveraineté de cet Etat envers les tierces Puissances : celles-ci restent tenues envers lui des mêmes devoirs généraux que précédemment. Quant à la théorie qui permet aux tiers d'apporter la paix à la pointe de leurs baïonnettes, elle n'est plus à réfuter : une nation doit seule décider de ses destinées, et que les combattants soient Guelfes ou Gibelins, républicains ou monarchistes, personne ne doit les soutenir (3). La seule réponse que mérite cette doctrine est la déclaration énergique faite par le cabinet de Washington au début de la guerre de Sécession : « Une intervention étrangère, écrivait M. Seward, nous obligerait à traiter ceux qui l'essayeraient en alliés du parti révolutionnaire et à leur faire la guerre comme à des ennemis. Loin d'être rendue moins

(1) Funck-Brentano et Sorel, *Op. cit.*, p. 222.

(2) Heffter, *Droit des gens de l'Europe* (trad. Bergson), t. I, § 45.
— Fiore, éd., 1868, t. I, p. 223.

(3) Carnazza-Amari, R. Gand, 1873, p. 375.

sérieuse, la situation s'aggraverait au contraire si des Puissances européennes se mettaient d'accord pour intervenir. Le Président et le peuple des Etats-Unis estiment que l'Union, dont l'existence serait alors enjeu, vaudrait toutes les dépenses et tous les sacrifices d'une lutte armée contre le monde entier, si cette lutte devenait inévitable (1). »

Nous nous croyons donc autorisés à conclure que, lorsqu'une guerre civile éclate dans un Etat, les Puissances voisines ont le devoir de ne pas intervenir ; à moins cependant qu'elles ne se trouvent dans l'un des cas particuliers prévus au chapitre précédent et que l'intervention ne soit pour elles l'exercice d'un droit.

Mais si ces Puissances ne sont pas menacées directement dans leur sécurité par la guerre civile ; si leurs droits essentiels ne sont pas violés ; si leurs nationaux ne sont pas maltraités ; enfin si l'humanité n'exige pas d'elles impérieusement une intervention collective, la seule règle de leur conduite doit être le *principe de non-intervention*.

Nous devons donc rechercher l'étendue d'application ainsi que les conséquences pratiques de ce principe.

84. — La *non-intervention* est une situation juridique *sui generis*, impliquant des droits et des devoirs, dans laquelle se trouve placée toute tierce Puissance spectatrice d'une guerre civile, lorsqu'elle n'a pas reconnu comme belligérants les partis en lutte. L'attitude d'une Puissance *non intervenante* dans une guerre civile correspond exactement à l'attitude d'une Puissance *neutre* dans une guerre internationale (2).

(1) Note de M. Seward, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, à M. Dayton à Paris (22 avril 1861). — Lawrence, II, p. 475. — Pradier-Fodéré, § 381, I, p. 583.

(2) Nous croyons devoir attirer l'attention du lecteur sur les défauts de la terminologie couramment employée :

Mais si la *neutralité* et la *non-intervention* présentent une grande ressemblance et de nombreuses dispositions communes, elles diffèrent quant à leur origine, et quant à leur étendue d'application. A côté des règles communes, chaque institution a ses règles propres.

Les obligations actives et passives de la neutralité prennent leur origine dans un double contrat synallagmatique (généralement tacite), passé entre le neutre et les deux belligérants. Le neutre s'engage à ne soutenir, directement ou indirectement, aucun des deux adversaires ; réciproquement, ceux-ci s'engagent à le laisser jouir de certains avantages particuliers.

Le neutre viole-t-il le contrat ? La sanction est simple et énergique : le belligérant lésé se retourne contre lui et lui déclare la guerre (1).

Certains auteurs confondent la *neutralité* et la *non-intervention*, employant toujours et indifféremment le mot de *neutralité*, que la tierce Puissance ait ou non reconnu les insurgés comme belligérants. La distinction a été au contraire très bien posée par Féraud-Giraud (R. D. I. P., 1895).

De plus, ce mot de *non-intervention*, déjà passé dans l'usage, est très mal choisi. Son sens étymologique, fort large, voudrait qu'il désignât tout fait de ne pas intervenir, soit en temps de paix, soit dans une guerre internationale, soit dans une guerre civile ; et on l'emploie pour désigner une situation très particulière, une sorte de neutralité en face d'une guerre civile.

Si la tierce Puissance vient à reconnaître les insurgés, elle cesse d'être en état de *non-intervention* (*stricto sensu*) pour passer en état de *neutralité* : et cependant, son devoir d'abstention reste aussi impérieux qu'auparavant !

(1) La sanction, il est vrai, est souvent plus théorique que pratique, l'Etat lésé étant déjà embarrassé par une première guerre n'a guère envie d'en commencer encore une seconde. L'Angleterre l'a cependant appliquée à la France en punition de la conduite tenue par cette dernière pendant la guerre d'Indépendance américaine.

Du caractère contractuel de la neutralité résulte une conséquence très importante : un contrat synallagmatique étant toujours révocable au gré des parties, le neutre peut renoncer à la neutralité, s'allier avec l'un des belligérants, et devenir belligérant à son tour.

Un semblable contrat ne peut point servir de base aux obligations de la Puissance non intervenante. Celle-ci ne saurait nouer des liens de droit avec les deux belligérants, puisqu'un seul d'entre eux possède la personnalité juridique, et que l'autre, à ses yeux, n'existe pas. Les devoirs du non intervenant reposent sur une base plus large et aussi plus élastique qu'un simple lien de droit : elles reposent sur une véritable obligation morale. Le respect de la souveraineté et de l'indépendance de l'Etat divisé commande impérieusement cette attitude passive, et plus encore le respect dû au droit des gens qui défend l'intervention immotivée (1). La Puissance qui méconnaît ce principe ne peut pas ignorer qu'elle crée un précédent regrettable, susceptible de préjudicier à l'ordre international de la communauté des nations, et qui un jour ou l'autre pourra se retourner contre elle. Son devoir est de s'abstenir de toute intervention directe ou indirecte avec le plus grand soin.

La Puissance non intervenante n'a donc pas, comme la Puissance neutre, la faculté de s'allier avec l'un des belligérants. Cette alliance lui est rigoureusement interdite et

(1) *Règlement de l'Institut de Droit International sur les droits et devoirs des Puissances étrangères au cas de mouvement insurrectionnel envers les gouvernements établis et reconnus qui sont aux prises avec l'insurrection.*

Art. 1. — Le droit international impose aux Puissances tierces, au cas de mouvement insurrectionnel ou de guerre civile, certaines obligations envers les gouvernements établis et reconnus qui sont aux prises avec l'insurrection. (*Ann.* 1900, p. 227).

constitue une intervention illégitime. Par contre, les infractions au principe de non-intervention choquent moins l'opinion publique et sont généralement moins sanctionnées que les infractions aux devoirs de la neutralité. Cela tient simplement à ce que ces deux principes ne sont pas arrivés au même degré de précision juridique : l'idée de non-intervention fait encore partie des principes discutés et n'a pas passé dans le droit positif.

La non-intervention prend naissance pour toutes les Puissances tierces, sans déclaration, notification ou autre formalité préalable, du jour où l'événement de la guerre civile (ou des troubles qui la précèdent) est parvenu à leur connaissance. Elle peut prendre fin de deux manières différentes : lorsque les troubles sont définitivement apaisés dans l'Etat divisé, la non-intervention cesse d'exister, *erga omnes*. Elle cesse également d'exister avant la fin des hostilités, mais pour *une* Puissance isolément, lorsque cette Puissance déclare reconnaître les insurgés comme belligérants. Pour cette dernière, l'état de neutralité succède alors à l'état de non-intervention.

On peut classer en trois groupes principaux les obligations de la Puissance non intervenante :

— Ne reconnaître comme souverain qu'un seul des deux Etats belligérants de la guerre civile (§ 83) :

— Ne pas venir directement au secours de l'un ou l'autre combattant (§ 86) :

— Ne pas fournir d'aide indirecte à l'un ou l'autre combattant (§ 87).

85. — Tant que les insurgés ne sont point parvenus à former une nation indépendante nouvelle ou à renverser l'ancien gouvernement, les Puissances doivent toujours

considérer le gouvernement régulier comme seul représentant de l'Etat. Leurs relations diplomatiques avec cet Etat resteront ce qu'elles étaient auparavant (1), suspendues tout au plus par prudence, quant aux affaires qui dépendent de l'issue de la lutte.

Les diplomates envoyés par l'Etat en guerre resteront donc à leur poste, conserveront leurs fonctions, jouiront de leurs immunités et privilèges. A l'inverse, chaque Puissance non-intervenante refusera d'entrer en relations avec les représentants du gouvernement insurrectionnel, et s'abstiendra de faire accréditer ses propres diplomates auprès dudit gouvernement (2). Cette dernière mesure équivaldrait à une reconnaissance de l'indépendance des insurgés (3).

De même lorsqu'une Puissance tierce envoie un consul dans une région occupée par les rebelles, celui-ci doit éviter de demander un exequatur au parti révolutionnaire, ce

(1) Quand une nation s'abstient d'intervenir dans un conflit entre une nation souveraine et ses sujets rebelles, on ne peut qualifier cette situation de neutralité. Il s'agit alors de la *continuation non-interrompue des relations internationales* qui existaient entre les deux Puissances avant que la paix de l'une d'elle eût été altérée (De Olivart, R. D. I. P., 1898, p. 319).

(2) Nous ne parlons ici que des relations diplomatiques, car les gouvernements de fait et les communautés belligérantes entretiennent fréquemment des relations officieuses avec les Puissances. Les congressistes chiliens, par exemple, avaient accrédité un agent en France.

(3) Il n'est pas de principe juridique qui n'ait reçu des faits quelques démentis. Wiesse cite le cas du Chili qui, en 1823 entra en relations diplomatiques avec le gouvernement légal et le gouvernement de fait du Pérou, simultanément. — Le fait se reproduisit une seconde fois douze ans après, entre les mêmes Etats. — Il ajoute que Bello, s'appuyant sur les théories de Grotius, essaye de légitimer ce procédé irrégulier (Wiesse, p. 98).

qui serait reconnaître sa légalité. Il serait plus prudent, en cas de difficultés, d'interdire au consul tout rapport avec les insurgés. Ainsi fit la Grande-Bretagne, pendant la guerre de Sécession, plutôt que de se soumettre aux exigences des Sudistes ; ces derniers prétendaient que l'exequatur devait être délivré à nouveau par eux à tous les consuls étrangers résidant sur leur territoire, prétention contraire aux usages (1).

En revanche, on admet généralement que les rebelles, une fois reconnus comme belligérants, peuvent envoyer à l'étranger, pour négocier certaines questions purement militaires, des agents politiques jouissant des immunités diplomatiques, mais n'ayant pas le caractère représentatif (2). Le fait, pour les tiers, d'envoyer des agents officieux chargés de les renseigner sur la situation des rebelles doit également être considéré comme licite (3).

La même question de souveraineté se pose encore à propos d'un détail de cérémonial maritime : le *salut au pavillon*.

D'après les lois et usages de la mer, on considère le salut échangé entre un navire de guerre et le fort d'un Etat étranger, comme un hommage rendu par chacune des deux nations à la souveraineté de l'autre. Conséquence logique : les bâtiments de guerre d'un parti rebelle n'ont pas droit au salut lorsqu'ils pénètrent dans le port d'une Puissance tierce, ou qu'ils passent au large d'un de ses forts. Saluer le pavillon nouveau serait le reconnaître comme pavillon d'un Etat souverain (4).

(1) Wiesse, p. 102. — Calvo, § 1447.

(2) Wheaton, III^e partie, ch. 1, § 4, p. 191.

(3) Les Etats-Unis envoyèrent de semblables agents en 1817 dans l'Amérique latine et en 1849 en Hongrie. — (Wiesse, p. 93). — (Lawrence, I, p. 200). — (Calvo, § 97, I, 245).

(4) Le croiseur *Sumter*, appartenant aux Sudistes, se vit ainsi ac-

En revanche, le simple salut de navire à navire est considéré comme un acte de pure courtoisie, ne tirant pas à conséquence, et que les commandants de bord doivent adresser à tous navires sans distinction (1).

86. — Nous avons posé en principe qu'une Puissance non intervenante doit s'abstenir de combattre ou d'aider ouvertement les partis mis en présence par la guerre civile (2). Mais ce principe apparaît particulièrement douteux, et contraire à la politique européenne dans trois hypothèses : lorsqu'il s'agit d'aider un peuple opprimé à recouvrer son indépendance ; lorsque l'intervention est demandée par les intéressés ; lorsque la Puissance étrangère, ou plutôt les Puissances étrangères s'efforcent, par une médiation collective, de ramener la paix dans l'Etat divisé.

α. Guerres d'indépendance. — Chaque peuple ayant ses

corder le salut par les autorités néerlandaises de l'île de Curaçao, tandis que la Russie le lui refusait et que l'Angleterre hésitait (Wiesse, p. 406).

(1) Les navires anglais échangèrent en 1891, à Iquique, le salut avec les navires rebelles chiliens.

Par contre, le gouvernement américain désapprouva la manière de procéder de son chef d'escadre qui avait agi de même en 1894 à l'égard des navires brésiliens insurgés à Rio-de-Janeiro (Wiesse, p. 403, n. 4).

(2) L'Institut de Droit International a formulé cette règle d'une manière très incomplète, dans le règlement déjà cité :

Art. 2. § 1. — Toute tierce Puissance en paix avec une nation indépendante est tenue de ne pas entraver les mesures que cette nation prend pour le rétablissement de sa tranquillité intérieure (Ann., 1900, p. 227).

Ce texte ne vise en effet que l'hypothèse d'une aide prêtée aux insurgés contre le gouvernement régulier, omettant celle de l'aide — tout aussi illégitime — prêtée au gouvernement régulier contre les insurgés.

caractères ethnologiques, son idiome personnel, sa religion, son génie particulier, peut être considéré comme un être vivant. Un peuple conquis est un être en esclavage. Une nation de formation nouvelle, rivée par un vieux lien d'allégeance à sa mère patrie, est un être retenu par force en tutelle alors qu'il a déjà atteint l'âge d'être émancipé. De tous temps, le spectacle d'un peuple qui lutte pour son indépendance a ému les âmes généreuses et provoqué des mouvements d'opinion. Vattel (qui cependant condamne l'intervention en général) écrivait déjà au xvii^e siècle. « Toute Puissance étrangère est en droit de soutenir un peuple opprimé qui lui demande son assistance. Quand un peuple prend avec raison les armes contre un oppresseur, il n'y a que justice à secourir de braves gens qui défendent leur liberté. Toutes les fois donc que les choses en viennent à une guerre civile, les Puissances étrangères peuvent assister celui des deux partis qui leur paraît fondé en justice (1). »

La guerre d'Indépendance de l'Amérique du Nord suscita en France un mouvement d'opinion des plus violents : la jeune noblesse, imbue de la philosophie du xviii^e siècle, ne cessa d'acclamer Franklin, de fréter des vaisseaux, de faire des préparatifs d'expédition, et força en quelque sorte la main au ministère de Vergennes, pour faire jouer une fois de plus à la France le rôle de champion du bon droit.

L'Angleterre, au dire de Carnazza-Amari (2), s'est attirée les applaudissements du monde quand elle a secouru les Hollandais contre leurs dominateurs espagnols ; ainsi que la

(1) Vattel, *Op. cit.*, l. II, ch. iv, §§ 55, 56.

De Martens, se sert d'une expression analogue : « La morale, dit-il, autorise à soutenir l'opprimé et défend d'appuyer l'usurpateur » (*Précis*, l. III, ch. II, § 81).

(2) *Loc cit.*, p. 555.

France, la Russie et la même Angleterre quand elles sont venues en aide à la Grèce, victime de la cruauté musulmane. Les Puissances civilisées de l'Europe auraient été bénies par les siècles et par l'humanité si elles avaient sauvé la malheureuse Pologne du despotisme des cosaques, etc.

Nous ne voulons pas discuter la beauté, pour un Etat, de ce rôle de libérateur brisant les fers de l'esclavage, mais un peu de scepticisme est permis devant certains événements de l'histoire contemporaine. — Pourquoi l'Europe, après avoir délivré la Grèce du joug turc, en 1827, intervint-elle en 1839 en faveur de cette même Turquie et au détriment de Méhémet-Ali qui combattait pour l'indépendance de l'Egypte ? — Pourquoi sa passivité devant les massacres de Crète en 1866 et devant les massacres d'Arménie en 1897 ? — Quant aux interventions en faveur de la Belgique, ou de la Lombardie, il faut avoir la foi robuste des partisans du principe des nationalités pour y voir autre chose que des manœuvres destinées à ramener l'équilibre européen sur son centre de gravité. Mieux vaut ne pas invoquer de principes de morale que s'en servir pour déguiser l'égoïsme de combinaisons purement politiques.

Mais laissons là les abus possibles pour envisager le principe en lui-même. L'intervention française en Amérique nous paraît beaucoup moins contestable qu'on ne le dit généralement, au moins dans sa seconde phase, car elle eut deux phases distinctes. Jusqu'à la capitulation des Anglais à Saratoga, Louis XVI fit parvenir aux insurgés des armes, des munitions, de l'argent, tout en adressant à l'Angleterre des protestations d'amitié. De la part d'une Puissance non intervenante, cette conduite était franchement déloyale et contraire au droit (1). Mais son attitude

(1) Le traité d'alliance de la France et de l'Amérique date du 6 février 1778.

se régularisa, lorsque le cabinet de Versailles eut officiellement reconnu l'indépendance des Etats-Unis et passé un traité d'alliance avec eux. La déclaration d'indépendance avait fait de la France une puissance *neutre*, et il n'est guère douteux qu'elle n'ait eu la faculté de renoncer au bénéfice de sa neutralité.

Cet exemple suffit à montrer la ligne de conduite juridique que peut suivre une Puissance qui désire aider un peuple à conquérir son indépendance. Qu'elle attende assez longtemps pour que les rebelles aient une souveraineté de fait et approchent du succès ; qu'elle déclare reconnaître l'état de belligérance d'abord et l'indépendance des insurgés ensuite ; qu'elle passe enfin avec eux un traité d'alliance, et sa conduite sera régulière. Mais ce qui est contraire à toutes les règles du droit des gens, c'est qu'un Etat s'enferme officiellement dans la situation de non-intervention, pour envoyer secrètement aux insurgés des hommes, des armes et de l'argent, comme le firent trop longtemps les Etats-Unis à Cuba.

β) L'Etat non intervenant est astreint à conserver son attitude passive, même lorsqu'un des partis en lutte s'adresse à lui pour le prier d'intervenir, de conclure une alliance, et de l'aider à vaincre ses adversaires (1). En droit

L'acte par lequel les colonies d'Amérique proclamèrent leur indépendance est du 4 juillet 1776.

Or, dès le 2 mai 1776, le comte de Vergennes, alors ministre des affaires étrangères, écrivait au roi :

« ... Sire, j'ai l'honneur de mettre aux pieds de V. M. la feuille qui doit m'autoriser à fournir un million de livres pour le service des colonies anglaises, si elle daigne la revêtir de son *approuvé*... » (Martens, *Causes célèbres*, t. III, p. 149).

(1) Contra : De Martens, (*Traité*) p. 395. — Heffter, § 45, p. 110.

ni l'un ni l'autre parti n'a qualité pour disposer du sort de la nation et faire appel à l'étranger. Les rebelles n'ont aucune personnalité juridique, ne représentent rien ; leur entente avec l'étranger est un acte de haute trahison. — L'Etat, dont la souveraineté est mise en discussion, ne représente plus réellement la volonté nationale(1). En appelant les souverains voisins pour les lancer contre ses propres nationaux, — ses nationaux qui doivent ne relever que de lui seul et qu'il a le devoir de protéger — il signe sa déchéance, renonce à son droit de souveraineté sur la nation, avoue lui-même qu'il a cessé d'exister(2). — Des deux côtés, l'appel à l'étranger est un crime politique, un attentat contre la souveraineté nationale : La Puissance qui s'en fait complice en intervenant est coupable au même degré.

Il est naïf de dire comme certains auteurs que la Puissance tierce peut accéder à une semblable demande, pourvu que ce soit en faveur du parti qui lui paraît fondé en justice (3). Une bonne intention ne suffit pas à légitimer une illégalité, et ce prétexte serait un masque vraiment trop commode pour dissimuler les convoitises et les intérêts politiques. L'histoire nous enseigne que les Autrichiens sont intervenus au Piémont et à Naples en 1821 pour y étouffer la li-

(1) « Un gouvernement que le corps de la nation n'accepte pas est un gouvernement illégitime, car la légitimité d'un gouvernement ne dérive que de la libre obéissance des peuples » (Pradier-Fodéré, § 383, t. I p. 583).

(2) « L'Etat qui invoque l'appui d'un Etat étranger contre ses propres sujets manque à son devoir, puisque, au lieu de défendre la nation contre les étrangers, il convie les étrangers à violer son indépendance, et il excède son droit puisqu'il n'agit plus en représentant de la nation ». (Funck-Brentano et Sorel, pp. 249, 220).

(3) Heffter, § 46, p. 114.

berté ; que la France alla maintenir en 1823 sur le trône d'Espagne un roi dont la nation ne voulait plus ; que la Russie mit ses cosaques à la disposition du trône autrichien pour écraser définitivement les Hongrois trop épris d'indépendance ; — toutes interventions dans lesquelles l'idée de justice ne semble pas avoir joué un grand rôle (1). Non seulement d'ailleurs ces alliances liberticides sont contraires au droit, mais encore elles sont maladroites et inefficaces, plus propres à aggraver le mal qu'à le guérir (2).

Il est une hypothèse toutefois, dans laquelle l'Etat étranger est tenu d'obéir à la demande qu'on lui adresse, et d'intervenir : c'est lorsque cette intervention constitue l'exécution d'un traité antérieur passé entre les deux Etats. Foi est due aux traités : et l'Etat qui a contracté une obligation doit l'exécuter, à la demande de son co-contractant, lorsque vient à se réaliser la condition prévue et stipulée.

L'intervention anglaise dans les affaires du Portugal apparaît, en vertu de ces principes, comme légitime. A la

(1) Joignons encore à ces exemples historiques celui du Pérou qui demanda en 1838 le concours de la Bolivie pour lutter contre le général Salaverry insurgé. Un traité d'*appui* fut signé ; les troupes boliviennes battirent Salaverry, puis restèrent dans le pays pour soutenir la nouvelle Confédération composée du Pérou et de la Bolivie, qui avait proclamé le chef victorieux ! (Wiesse, p. 85).

(2) « Les difficultés intérieures des Etats proviennent du caractère national du peuple, de la constitution de l'Etat, de la nature du gouvernement. L'intervention étrangère ne détruit jamais ces causes de difficulté, mais elle en précipite souvent les conséquences. Le caractère national en devient plus irritable ; la constitution, si elle était mauvaise, paraît pire encore lorsqu'elle est imposée par une force étrangère, et le gouvernement qui péchait par inintelligence, ignorance ou faiblesse, se repose sur cette même force et ne devient ni plus intelligent, ni plus instruit, ni plus énergique (Funck Brentano et Sorel, p. 249).

mort du roi Jean VI de Portugal, le gouvernement espagnol, d'accord avec le parti absolutiste portugais, soutint les prétentions de dom Miguel à la couronne. Se voyant menacée, la régence portugaise invoqua les anciens traités d'alliance et d'amitié qui l'unissaient à l'Angleterre pour demander des secours à Londres. Ainsi mis en demeure de tenir ses engagements conventionnels, le gouvernement britannique envoya à Lisbonne un corps de troupes auxiliaires pour assurer l'indépendance du pays et le maintien de son régime politique (1). On ne pouvait rien objecter à cette exécution d'un traité antérieur.

Par contre, une deuxième intervention franco-anglaise contre dom Miguel et don Carlos qui eut lieu en 1840, à la demande des parties intéressées, constitua une infraction sans excuses aux règles de non-intervention, au moins de la part de la France (2).

(1) Calvo, § 168, I, p. 300.

(2) Pendant que dom Miguel luttait contre sa nièce doña Maria, don Carlos en Espagne luttait également contre sa nièce doña Isabelle, qui venait de monter sur le trône à la mort de Ferdinand VII. Les deux prétendants opéraient de concert.

Un traité fut alors signé à Londres (15 avril 1834) entre l'Angleterre, l'Espagne et le Portugal, stipulant que les deux reines réuniraient leurs forces pour expulser les deux infants de la péninsule et que l'Angleterre enverrait des vaisseaux sur les côtes du Portugal pour les seconder dans leur entreprise. La France y adhéra.

Après la capitulation de dom Miguel, le parti de la reine, en Espagne, se divisa ; il fallait combattre non seulement les Carlistes, mais encore le parti révolutionnaire qui réclamait le retour à la Constitution de 1882.

La France s'engagea alors à empêcher tout secours d'arriver aux insurgés ; l'Angleterre à soutenir la reine en lui fournissant des armes et des munitions.

Toutefois, le gouvernement de Louis-Philippe ne voulut pas con-

Pareillement illégitime en droit, bien que d'habile politique, fut l'aide prêtée par l'Europe au Sultan en 1840, sur sa demande, pour l'aider à vaincre Méhémet-Ali révolté. Toutes les Puissances avaient intérêt à voir maintenir l'intégrité territoriale de l'Empire Ottoman, mais elles n'avaient aucun droit acquis à intervenir pour sauvegarder cet intérêt (1). Vainement on objecte pour justifier ces agissements que les relations entre la Turquie et l'Europe présentant un caractère absolument spécial, un droit également spécial doit les régir. Encore faudrait-il, pour que ce droit spécial puisse justifier une action exceptionnelle, qu'il fût fixé dans un traité. L'Europe a si bien senti cette nécessité qu'elle a rédigé deux véritables chartes réglant ses rapports avec la péninsule Balkanique, et proclamé timidement d'abord dans le traité de Paris (1836), plus fran-

sentir à la coopération armée de la France que la reine réclamait. (V. Lawrence, II, p. 486, sqq).

(1) Le traité signé le 15 juillet 1840 entre l'Autriche, l'Angleterre, la Russie et la Prusse, disait « que les quatre Puissances, animées du désir de veiller à l'intégrité et au maintien de l'indépendance de l'Empire Ottoman, dans l'intérêt de l'affermissement de la paix de l'Europe, ont accédé à la demande qui leur a été adressée, et se proposent à la fois d'arrêter l'effusion de sang en Syrie et de prévenir toute complication nouvelle entre le Grand Seigneur et son vassal (Calvo, § 173, I, p. 305).

La Sublime Porte adhéra à ce traité.

La France qui se joignit aux Puissances intervenantes n'avait cependant pas le même intérêt qu'elles à combattre Méhémet-Ali, au contraire. Le rêve de Méhémet-Ali était de fonder un empire indépendant, gravitant dans l'orbe de la France et sous sa protection. Il avait fait des avances en ce sens au gouvernement français, et le cabinet de Louis-Philippe voyait ce projet sans déplaisir. Mais, d'un autre côté, il craignait de se brouiller avec l'Angleterre. Cette dernière considération l'emporta, et la France fit cause commune avec les Puissances contre le vice-roi d'Egypte.

chement dans celui de Berlin (1878) un droit spécial, exceptionnel, d'intervention en Turquie (1).

C'est encore en vertu de la foi due aux traités que la France, la Russie, la Prusse et l'Autriche répondirent, en 1830, à l'appel du roi de Hollande dont les sujets belges venaient de se déclarer indépendants. A la vérité, aucun traité spécial n'existait entre le royaume des Pays-Bas et l'une de ces Puissances. Mais il ne faut pas oublier que l'équilibre européen, tel qu'il existait à cette époque, datait des traités de Vienne et de Paris ; qu'il était en quelque sorte placé sous la garantie collective des Puissances signataires et qu'aucune modification importante dans la souveraineté d'un Etat d'Europe ne pouvait se produire sans leur assentiment exprès ou tacite. C'est pourquoi le roi des Pays-Bas, devant la brusque sécession belge, crut devoir s'adresser aux Puissances signataires des traités de Paris et de Vienne et les inviter « à délibérer de concert avec lui sur les troubles qui étaient survenus dans ses Etats (2) ». C'est aussi pourquoi les actes de la Conférence de Londres se différencient des actes ordinaires d'intervention étrangère dans une guerre civile tant par leur origine que par leur caractère et par leur but (3).

(1) Lorsque l'Institut de Droit International discuta cette question de non-intervention (session de Neuchâtel), M. Pierantoni fit judicieusement remarquer que le principe subissait une exception nécessaire pour les Etats de capitulations qui n'observaient pas les promesses par eux faites, et provoquaient par leur déloyauté une révolte de certains de leurs sujets. Les Puissances ont alors le droit de prendre parti pour les insurgés et de contraindre l'Etat fautif à remplir ses obligations. Cette remarque visait tout particulièrement la question arménienne (V. *Annuaire*, 1900, p. 185).

(2) Lawrence, II, p. 463, sqq.

(3) La Conférence de Londres, ouverte le 4 novembre 1830, commença par faire cesser les hostilités, puis arrêta les bases d'un pro-

Lorsqu'une Puissance non intervenante est obligée de se départir de sa neutralité pour obéir à des engagements antérieurs, elle doit interpréter restrictivement le traité qu'elle exécute, et s'immiscer le moins qu'elle peut dans les affaires de l'Etat qui l'appelle. Rappelons, à l'appui de cette manière de voir, que la Colombie demanda à plusieurs reprises aux Etats-Unis d'intervenir pour protéger le chemin de fer de l'isthme de Panama contre les attaques des insurgés qui étaient en lutte contre le pouvoir central. Elle se fondait à cet effet sur l'article 36 du traité de 1846 par lequel les Etats-Unis ont garanti la neutralité de l'isthme, et les droits de souveraineté et de propriété de la Colombie. Le gouvernement de Washington envoya à plusieurs reprises des troupes à Panama pour rétablir le trafic sur la ligne, mais soutint toujours qu'il ne s'agissait point là

jet de séparation de la Belgique et de la Hollande. Ce projet fut accepté par le roi de Hollande, mais il souleva les protestations du *Congrès national belge*.

La Conférence désigna pour roi des Belges le duc de Nemours, fils de Louis-Philippe ; et, sur le refus de ce dernier, le roi Léopold.

L'entrée de Léopold à Bruxelles, le 21 mars 1831, précéda de peu la reprise des hostilités. Une armée française alla au secours des Belges et refoula les Hollandais, tandis que le gouvernement anglais faisait rassembler une division de flotte.

Le 15 novembre 1831, un traité, préparé par la Conférence, fut signé par la Belgique. Ce nouvel Etat était déclaré indépendant, et perpétuellement neutre. L'exécution des clauses du traité était placée sous la garantie collective des cinq grandes Puissances.

Le roi des Pays-Bas refusant d'accepter ce traité, la France et l'Angleterre décidèrent de mettre l'embargo sur les bâtiments hollandais qui se trouvaient dans leurs ports respectifs et de faire arrêter ces mêmes bâtiments en pleine mer par leurs croisières. Le 15 novembre 1832, l'armée française entra en Belgique. Le 23 décembre, Anvers capitula.

Le roi des Pays-Bas se décida enfin, le 14 mars 1838, à adhérer

d'une intervention en faveur de l'un des partis en lutte (1).

γ) Si les Puissances non intervenantes ne peuvent pas prêter leur aide effective à l'un des partis belligérants, leur est-il au moins permis de s'entremettre pour faire cesser les hostilités, d'offrir leur médiation pour hâter le rétablissement de la paix, au besoin de faire nommer une Assemblée Nationale pour permettre aux partis de discuter sans s'égorger (2) ? Oui, évidemment, pourvu qu'elles se bornent à offrir leur médiation et qu'elles ne l'imposent point par la force. Le caractère juridique de la médiation, comme de l'offre de bons offices, est précisément d'être facultative, et pour l'Etat qui la propose, et pour celui qui l'accepte. C'est une simple intercession officieuse, amicale, qui peut être refusée sans offense et qui l'est souvent en fait. La médiation de l'Angleterre et de la France auprès des Siciliens, en 1849, sur la base d'un Parlement et d'institutions politiques séparées offertes par le roi fut repoussée par ceux-ci et la soumission de la Sicile aux Napolitains suivit peu après (3). — Le gouvernement américain a constamment refusé, pendant la guerre de Sécession, les bons offices que lui offrait la Russie, et que la France et l'Angleterre ne demandaient qu'à offrir (4). — En 1866, après avoir assisté pendant une longue année à la lutte sanglante des Crétois et des Turcs, la France, l'Autriche, la Prusse, l'Italie et la Suisse insistèrent inutilement auprès de la Sublime Porte pour qu'elle fit cession de l'île de Crète en faveur au traité de 1831, et le 19 avril 1839, il passait un traité avec le roi des Belges pour la délimitation de leurs territoires respectifs (Lawrence, *Loc. cit.*).

(1) Wiesse, *Op. cit.*, p. 86.

(2) En ce sens : Pinheiro-Ferreira, sur le § 46 de Vattel.

(3) Lawrence, II, p. 474.

(4) *Ibid.*

du royaume hellénique. Les Etats-Unis se bornèrent à implorer la Porte en faveur de la Crète (1).

On ne peut songer à interdire aux gouvernements étrangers cette mission pacificatrice ; c'est même de leur part une bonne action que d'employer leur influence morale pour atténuer les effets d'une insurrection (2). Mais il faut ne pas se laisser abuser par les mots, et distinguer avec soin de la *vraie médiation*, la *médiation imposée par la force*. Sous son étiquette pacifique, cette dernière est en réalité une intervention armée, dont la légitimité est subordonnée aux principes généraux précédemment exposés. La *médiation* européenne en faveur de la Grèce qui eut lieu en 1827, rentre dans cette seconde catégorie : la bataille de Navarin fut la meilleure preuve de son caractère *pacifique*.

87. — Les gouvernements étrangers qui ont un intérêt politique à intervenir dans une guerre civile pour seconder les efforts d'un parti, évitent de le faire ouvertement, et préfèrent envoyer en cachette des secours aux combattants. C'est la politique de l'intervention indirecte, plus hypocrite et aussi illégitime que l'intervention directe.

Le principe de non-intervention devient une plaisanterie,

(1) Rolin-Jacquemyns, *Chronique du Droit international*, R. Gand, t. I, p. 144.

(2) Citons en sens contraire Dudley-Field, dans son *Projet de Code international* :

Art. 963. — « Toute nation qui adhère au présent Code est libre d'offrir sa médiation entre deux ou plusieurs parties belligérantes. Ni cette offre, ni le refus de l'accepter ne peuvent être considérés comme un acte de malveillance.

Mais aucune nation ne peut offrir sa médiation entre un Etat et ses sujets engagés dans une guerre civile ».

— Cette rigueur nous paraît excessive, car enfin, par définition, une offre de médiation n'est pas une intervention (Voy. *supra*, ch. 1)

si l'Etat qui le proclame envoie de l'argent, des armes, de la contrebande de guerre, aux belligérants qu'il s'est interdit d'assister ; s'il laisse fonctionner sur son territoire des commissions d'enrôlement, des *juntas*, ou s'organiser des expéditions flibustières. Il lui est pareillement interdit de souscrire ou de garantir un emprunt émis par l'un des deux partis en lutte ; de laisser des troupes armées traverser son territoire ou le prendre comme base d'opérations. Bref, il existe pour l'Etat non intervenant vingt moyens indirects d'éluder ses obligations, tous aussi contraires au droit et aussi déloyaux les uns que les autres.

Nous avons déjà vu que le gouvernement de Louis XVI joua ce rôle vis-à-vis des Américains révoltés pendant près de deux ans, tout en adressant à l'Angleterre des protestations d'amitié. Les Etats-Unis le firent avec plus de cynisme encore à chacune des révolutions cubaines, sachant bien que ce pays ne pourrait briser le lien qui l'unissait à l'Espagne que pour tomber aussitôt sous leur domination. Pendant la dernière insurrection (1895-1898) les Cubains furent si énergiquement soutenus, qu'il devint impossible à l'Espagne de fermer les yeux sur ces actes de sourde hostilité et d'éviter d'en venir aux armes.

Nous n'insisterons pas ici sur les conséquences pratiques de ces principes, encore que certaines soient d'une importance considérable. Ces obligations sont en effet communes aux *Etats non intervenants* et aux *Etats neutres* ; elles forment un des points de contact des deux institutions. Aussi les étudierons-nous en détail au chapitre de la neutralité.

88. — L'Etat non intervenant a toujours le droit, et même le devoir, de veiller au salut de ses nationaux qui résident

en pays étrangers. Dans l'événement d'une guerre civile, jamais l'Etat attaqué ne consentira à avouer qu'il est incapable de protéger les étrangers résidant sur son territoire ; ce serait un aveu d'impuissance. Aussi les Etats tiers ont-ils droit, lorsqu'ils voient que leurs nationaux ne sont plus suffisamment protégés, et que les réclamations diplomatiques restent sans effet, de prendre eux-mêmes les mesures nécessaires pour assurer leur protection. Ils pourront masser leurs troupes sur les frontières, envoyer leurs vaisseaux croiser le long des côtes, pour punir les infractions au droit des gens, ou recueillir au besoin leurs sujets (1). Ces légitimes mesures de protection ne constituent pas un acte d'intervention, et l'Etat en guerre civile ne saurait en prendre ombrage.

L'Etat non intervenant, comme l'Etat neutre, a droit en outre au respect de sa *souveraineté territoriale* et est fondé à exiger des réparations du parti belligérant qui aurait enfreint ce principe. — Il a droit de *donner asile* aux réfugiés politiques qui viennent lui demander l'hospitalité.

Ces questions trouveront également leur place au chapitre de la neutralité.

(1) Cf. Funck-Brentano et Sorel, p. 228.

CHAPITRE III

De la reconnaissance de belligérance par les Puissances tierces.

A) Ses caractères.

89. Définition et historique.

90. Théorie de la reconnaissance purement facultative.

91. La reconnaissance n'est ni purement facultative, ni obligatoire pour l'Etat tiers. Elle est libre, mais subordonnée à certaines conditions.

92. Conditions de la reconnaissance :

α. Intérêt de la puissance qui l'effectue.

β. Existence d'une guerre civile proprement dite.

γ. Existence d'une communauté belligérante.

I. Population.

II. Territoire.

III. Gouvernement.

IV. But politique.

δ. Conduite des insurgés.

93. Règlement de l'Institut de Droit international et conclusions de de Olivart.

94. Rétractation de la reconnaissance.

95. Autorité dont elle émane.

96. Forme.

97. Traités de non-reconnaissance réciproque.

89. — La situation des Etats non intervenants durant une guerre civile est une situation éminemment fausse. Officiellement, ils ignorent l'existence du parti rebelle et vivent sur le *statu quo ante*. En fait, et malgré leur désir de ne

pas intervenir, ils ne peuvent guère éviter d'entrer en relations, plus ou moins, avec une population armée importante qui commande et gouverne sur son territoire, possède une armée, couvre la mer de ses vaisseaux, fait le commerce, importe, exporte, perçoit des droits de douane et se livre à tous les actes de la vie internationale.

Il eut été difficile pour les Etats européens d'*ignorer* l'existence des Etats confédérés d'Amérique pendant la guerre de Sécession.

Le besoin d'une solution nette se fait particulièrement sentir lorsque la Puissance tierce, voisine de l'Etat en guerre, subit le contre-coup des opérations militaires des combattants ; ou encore, lorsqu'il existe entre les deux Etats, même éloignés, d'importantes relations commerciales, hypothèse presque toujours réalisée à notre époque. Il est de l'intérêt de tous que l'Etat tiers reconnaisse l'état de guerre, reconnaisse l'existence de fait du parti insurgé ; et que, le mettant au rang des personnes du droit des gens, il puisse entretenir des relations *officielles* avec l'un et l'autre belligérants, tout en observant une stricte neutralité. Le neutre devra seulement traiter chacun suivant sa qualité, et ne pas mettre une simple communauté belligérante au même rang qu'un Etat souverain.

Cet acte de l'Etat tiers se nomme une *déclaration de neutralité*, ou, plus fréquemment, une *reconnaissance de belligérance*. Le terme exact serait plutôt : *reconnaissance d'une communauté belligérante*.

La reconnaissance est le point capital des relations entre les insurgés et les tiers. C'est l'acte le plus gros de conséquences juridiques, qui donne à la guerre civile une portée internationale (1). Aussi peut-on dire que c'est par cette

(1) Wiesse appelle *guerre civile ordinaire* ou *nationale* celle qui reste

théorie qu'a commencé l'étude juridique des guerres civiles ; elle forme encore aujourd'hui la partie la mieux étudiée de ce droit spécial (1).

L'idée que les insurgés se trouvent dans une situation juridique spéciale, et forment une population semi-indépendante avec laquelle les tiers peuvent entrer en relations, perce déjà chez Grotius, mais elle ne se réalisa pratiquement que beaucoup plus tard. L'usage était au contraire, au xvi^e et au xvii^e siècle, de stipuler dans les traités de paix, qu'au cas où l'un des Etats contractants se trouverait aux prises avec une rébellion, les autres Etats refuseraient aux insurgés toute espèce de secours, cesseraient tout commerce avec eux, et les livreraient aux mains de leur souverain (2). Ce n'est qu'à la fin du xviii^e siècle, lorsqu'éclata la guerre d'Indépendance des colonies américaines, que la France et l'Espagne déclarèrent considérer les rebelles comme jouissant d'une *indépendance de fait*, et maintenir leur neutralité. Elles reçurent dans leurs ports les croiseurs des insurgés, et les traitèrent comme s'ils eussent appartenu à une force belligérante régulière.

Peu d'années après, les colonies espagnoles d'Amérique

contenue dans l'intérieur des frontières ; il donne le nom bizarre de *guerre civile internationale* à la lutte intestine qui a été l'objet d'un acte de reconnaissance par les Puissances tierces.

(1) Voir principalement : Note Dana sur Wheaton (n. 15, p. 34). — Lawrence, *Commentaires*, I, 174. — Bemis, *The recognition of rebell belligerency* (1865). — Pradier-Fodéré, t. VI, § 2658. — Wiesse, *Op. cit.*, p. 19. — De Olivart, *Del reconocimiento de belligerancia y sus efectos inmediatos* (Madrid, 1895). — *Annuaire de l'Institut de Droit International*, t. XVII et XVIII. — Féraud-Giraud, *De la reconnaissance de la qualité de belligérants dans les guerres civiles*, R. D. I. P., 1896, p. 277, etc...

(2) De Olivart, *Del reconocimiento...*, p. 4, donne des détails inté-

se soulevèrent à leur tour contre la mère patrie. Le gouvernement américain leur appliqua le traitement dont lui-même avait profité, et formula pour la première fois avec netteté la théorie de la reconnaissance de belligérance, distincte de la reconnaissance d'indépendance : « Les Etats-Unis, déclara J. Story, ont reconnu l'existence d'une guerre civile entre l'Espagne et ses colonies, et déclaré leur intention de rester neutres entre les deux adversaires, accordant à chacun les mêmes droits d'asile et de passage. A notre avis, chacun des adversaires a également droit à être traité en belligérant ; tous deux jouissent des droits souverains de la guerre et de la faculté de les exercer. Les captures faites sur mer, de part et d'autre, sont valables. Les navires de guerre peuvent prétendre à toutes les immunités que le droit des gens accorde à ces bâtiments, et les Cours de justice doivent les traiter en conséquence, tant que le Congrès n'en aura pas autrement décidé (1). »

On peut dire que c'est de cette époque que date la pratique de la reconnaissance de belligérance par les Puissances étrangères.

En 1825 nous voyons l'Angleterre reconnaître les Grecs comme belligérants, et trois ans après, faire une déclaration de neutralité au début de la guerre civile portugaise provoquée par dom Miguel. Le Texas se soulève contre le Mexique en 1836, et les Etats-Unis reconnaissent les insurgés comme belligérants en invoquant le précédent des colonies hispano-américaines.

Le président des Etats-Unis alla même jusqu'à parler, dans une proclamation du 5 janvier 1838, de la *guerre civile*

ressants à ce sujet sur le traité anglo-espagnol du 15 novembre 1630, et le traité franco-espagnol (dit des Pyrénées) de 1659.

(1) De Olivart, *Op. cit.*, p. 12.

du Canada ; alors qu'il s'agissait simplement en réalité d'une poignée de Canadiens mécontents qui avaient pris les armes contre leur gouvernement, sans avoir d'ailleurs aucune organisation militaire ni aucune prétention politique (1).

Le cabinet de Washington s'attira une assez longue contestation avec le Pérou en 1858, en voulant traiter comme Puissance régulière le général insurgé Vivanco. Bref, les Etats-Unis se montrèrent extrêmement larges sur la notion de belligérance, toutes les fois qu'une guerre civile se produisit dans un Etat des deux Amériques. — La guerre de Sécession provoqua un brusque changement dans leurs théories.

Les Confédérés sudistes furent reconnus comme belligérants par l'Angleterre aussitôt qu'ils se furent emparés du fort Sumter, soit tout au début de la lutte. La France, l'Espagne et la plupart des nations européennes suivirent cet exemple et se déclarèrent neutres. Ce fut au tour du gouvernement américain de protester : il soutint que les Puissances étrangères ne pouvaient légitimement reconnaître les insurgés, que lorsque ceux-ci avaient déjà conquis, par la force des armes, une demi-indépendance, et pu organiser complètement leur gouvernement. Un long débat suivit avec l'Angleterre, qui se termina par une sentence du tribunal arbitral de Genève. Ce différend eut l'avantage d'attirer l'attention des publicistes sur la question et de fixer la doctrine (2).

Après la guerre de Sécession, nous retrouvons la même

(1) *Loc. cit.*, p. 16.

(2) Ce débat eut lieu à l'occasion de l'affaire de l'*Alabama* exposée plus loin (ch. v). Le débat principal porta sur l'étendue des devoirs d'une Puissance neutre, mais la question de la reconnaissance fut également soulevée.

question agitée à propos de l'insurrection polonaise (1864), des insurrections du Cuba (1869-78), des guerres civiles du Chili (1891) et du Brésil (1894), du dernier soulèvement cubain (1895), et résolue en sens divers, mais généralement par la négative. A partir de la guerre de Sécession, la doctrine, tout en devenant plus précise et plus juridique, paraît aussi être devenue plus rigoureuse.

90. — La reconnaissance d'une guerre civile par les Puissances tierces est-elle, pour celles-ci, absolument facultative, ou au contraire subordonnée à l'accomplissement de certaines conditions? — Dans la dernière hypothèse quelles sont ces conditions?

Cette question a soulevé nombre de controverses, non seulement dans la doctrine, entre auteurs raisonnant *a priori* sur les principes du droit, mais encore et surtout dans la pratique des chancelleries. Chaque fois que la question s'est présentée, les Etats intéressés à admettre les insurgés au bénéfice de la belligérance ont soutenu que la reconnaissance était un acte purement facultatif, dont ils appréciaient souverainement l'opportunité. Ceux qui avaient au contraire intérêt à refuser ou voir refuser la reconnaissance, multipliaient le nombre des conditions que les insurgés devaient, selon eux, remplir, pour pouvoir être valablement reconnus.

On vit même le gouvernement des Etats-Unis adopter la première thèse en 1858, pour repousser certaines réclamations du Pérou, alors en guerre civile; puis, la désavouer et soutenir l'opinion inverse, lorsque les Puissances d'Europe eurent reconnu aux Sudistes la qualité de belligérants.

C'est de l'ensemble de ces doctrines, intéressées et divergentes, qu'il convient de dégager les principes scientifiques qui régissent cette matière importante de la reconnaissance;

œuvre déjà entreprise par l'Institut de Droit international, dans sa session de Neuchâtel.

La doctrine qui admet l'absolue liberté, pour un Etat tiers, de reconnaître les insurgés comme belligérants quand il lui plaît, s'appuie sur cette idée que la guerre civile est un fait, et l'acte de reconnaissance une simple constatation dudit fait. Par suite, « la reconnaissance de la belligérance est, pour les neutres, une question d'appréciation qui dépend de la force du parti insurrectionnel » (1). L'idée fut soutenue avec plus d'exagération encore par le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Cass, en 1858, au moment de la contestation des Etats-Unis avec le Pérou. « La guerre civile, disait M. Cass, est une simple question de fait que *chaque individu* peut résoudre à son gré, sans attendre la déclaration de son gouvernement (2). »

C'est au nom des mêmes principes que le gouvernement

(1) Piedelièvre, p. 119. — Dans le même sens Pradier-Fodéré (t. VI, § 2638) :

« Tout dépend des circonstances de temps et de lieu, de l'étendue et de la durée du mouvement insurrectionnel, de la gravité et de la complication des intérêts en jeu, de l'idée générale et des principes de droit proclamés par le parti qui le premier a pris les armes. » — Le juge de toutes ces circonstances de fait, c'est l'Etat tiers.

Esperson, professeur à Pavie, soutient que la belligérance est un fait, et que, du moment qu'elle existe, non seulement elle peut, mais elle doit être reconnue par les Etats tiers. (*La questione anglo-americana dell' Alabama dopo il discorso del senatore Sumner al senato di Washington. Firenze.* — Publié dans *la Rivista Marittima*, 1^{er} novembre 1869, p. 1465).

(2) Lawrence, t. I, p. 183. — Wiesse, p. 18.

Il s'agissait en l'espèce d'un acte de contrebande de guerre commis par deux navires américains au profit des insurgés péruviens, et qui avait motivé la saisie des deux navires par le gouvernement du Pérou.

anglais reconnut les Grecs comme belligérants, au moment de la guerre d'Indépendance hellénique. Dans un discours prononcé à la Chambre des communes le 6 mai 1861, au sujet des affaires d'Amérique, lord John Russel rappela ce précédent, et l'opposa aux réclamations des Etats-Unis ; ceux-ci faisant grief à l'Angleterre d'avoir reconnu les Sudistes comme belligérants : « En ce qui touche les droits des belligérants, dit-il, dans le cas où certaines parties d'un Etat sont en insurrection, nous avons, en 1825, un précédent qui paraît applicable au cas dont il s'agit. A ce moment, le gouvernement britannique a accordé les droits de belligérants au gouvernement provisoire de Grèce, et le gouvernement turc a même fait une remontrance à ce sujet. Il se plaignait de ce que le gouvernement anglais, en accordant aux Grecs la qualité de belligérants, semblait oublier qu'on ne peut pas accorder de caractère *national* (1) à des sujets en rébellion. Mais le gouvernement anglais informa M. Canning que le caractère de belligérant *n'est pas tant un principe qu'un fait* ; qu'un certain degré de force et de résistance acquis par une masse de population engagée dans une guerre donnait à cette population *le droit* d'être traitée en belligérante. *Et si même ce titre était contestable*, il était de l'intérêt bien entendu de toutes les nations civilisées de la traiter comme telle. Car quelle est l'alternative ? Une Puissance ou une population (appelez-la comme vous voudrez) qui couvre la mer de ses croiseurs doit être reconnue comme belligérante ou traitée comme pirate (2). »

Le libéralisme de cette doctrine est plus apparent que

(1) Confusion manifeste entre la reconnaissance d'indépendance et la reconnaissance de belligérance.

(2) Consultés, l'*attorney*, le *solicitor general* et l'*avocat de la reine* furent du même avis (Lawrence, t. I, p. 182. — De Olivart, p. 14).

réel : il est aussi facile de l'invoquer pour refuser une reconnaissance méritée, que pour donner le titre de belligérants à une poignée d'aventuriers rebelles. En 1864, par exemple, le comité central pour la cause polonaise, à Paris, demanda au Sénat d'intervenir auprès du gouvernement français pour accorder aux Polonais les droits de belligérants. Le rapporteur de la commission des pétitions, M. Stourm, émit l'opinion « que la qualité de belligérant constitue une question de fait dont chaque gouvernement est juge ». Puis il ajouta aussitôt qu'il fallait que la population révoltée ait acquis certains éléments de force et de résistance pour pouvoir être reconnue... Et déduisant de ces prémisses une série de conditions limitatives auxquelles les Polonais ne satisfaisaient pas, il conclut finalement au rejet de la demande (1).

Les Crétois insurgés se virent pareillement refuser par les Puissances européennes le titre de belligérants. Enfin, lorsqu'éclata le différend anglo-américain provoqué par la reconnaissance des Sudistes, la même thèse fut invoquée, par l'Amérique pour soutenir ses griefs, et par l'Angleterre pour les combattre (2).

Par son caractère arbitraire, le système de la reconnaissance facultative se révèle comme un système politique et non scientifique. Suivant le mot de Rolin-Jacquemyns, il suffit alors d'un changement de ministère à Londres ou à Paris pour transformer à distance, par le plus étrange mi-

(1) Lawrence, t. I, p. 186.

(2) Voyez sur la question : Discours de M. Sumner, R. Gand, 1869, p. 449 (*Chronique de Rolin-Jacquemyns*). — Rolin-Jacquemyns, *Chronique*, R. Gand, 1870, p. 142. — Bluntschli, *Opinion impartiale sur la question de l'Alabama*, R. Gand, 1870, p. 452. — Rolin-Jacquemyns, *Analyse d'un ouvrage de M. Montague-Bernard*, R. Gand, 1871, p. 113.

racle, en belligérants sérieux, des gens qui, la veille, ne paraissaient que de vulgaires bandits — et *vice versa* (1). — Et ceci n'est pas admissible ; car si la guerre civile est un simple fait, comme le dit Esperson, en revanche, la reconnaissance est un acte juridique ; ses conséquences intéressent également l'Etat tiers, le parti belligérant et le gouvernement qui lutte contre ce dernier. Les intérêts respectifs de ces trois personnes doivent être ménagés, et leur sort ne peut pas dépendre de l'arbitraire d'un seul.

91.—La reconnaissance de belligérance ne peut être pour l'Etat tiers ni purement facultative, ni obligatoire. Elle doit pouvoir être librement proclamée, à condition que les insurgés satisfassent à certaines conditions, qui seront déterminées plus loin :

a) *Elle ne peut être purement facultative.* — Lorsqu'un Etat en guerre civile reconnaît lui-même ses adversaires comme belligérants, il n'a à prendre conseil que de ses intérêts ; il est seul maître de sa situation (2) ; la reconnaissance émanée de lui ne produisant guère effet qu'*inter partes*, il peut décider librement, arbitrairement même d'une situation qui ne concerne que lui.

Il en est tout différemment lorsque la reconnaissance émane d'une Puissance tierce. Cet acte donne aux rebelles un appui moral en même temps qu'une certaine force matérielle (ils peuvent exercer les droits belligérants sur mer, entrer dans les ports neutres, se ravitailler en charbon, etc...) et par là le gouvernement régulier, affaibli dans ses mesures de répression, éprouve un préjudice d'autant plus considérable que la reconnaissance a été

(1) R. Gand, 1870, p. 144.

(2) Voy. *Supra*, partie II, chapitre III, § 48.

opérée plus à la légère. Les Etats-Unis ont reproché à l'Angleterre d'avoir fait naître la guerre sur mer, en reconnaissant trop hâtivement les Sudistes, aucun acte de guerre maritime n'ayant encore eu lieu auparavant. Il ne suffit donc pas à la Puissance tierce, pour se justifier, de dire : j'accepte comme des lois naturelles les événements qui se passent en dehors de mes frontières ; en reconnaissant une guerre civile, je constate un fait. Encore faut-il que cette constatation corresponde à la réalité des choses. Si la belligérance n'existe pas en fait ou n'a pas l'importance qu'on lui assigne, la Puissance qui lui fait produire des effets juridiques commet un méfait. « Elle autorise des faits qui ne seraient intrinsèquement légitimes que si la base de la reconnaissance était véritable (1) », et ainsi elle commet une intervention déloyale au préjudice du gouvernement légitime (2). La Puissance neutre ne doit pas transformer un chef de bande en général d'armée ; ne pas généraliser ce qui n'est que local. Et comme la guerre civile ne se présume pas, c'est à elle de

(1) Rolin-Jacquemyns, *Loc. cit.*

(2) Les Etats-Unis soutinrent ce grief contre l'Angleterre. « L'existence d'un *état de guerre*, même sur mer, disaient-ils, ne justifie pas *par elle-même* un Etat étranger lorsqu'il se déclare neutre. Il faut d'abord démontrer qu'une pareille déclaration est *nécessaire*, pour écarter quelque inconvénient positif de la part du gouvernement étranger ou de ses sujets. Il n'appartient pas au pouvoir étranger de juger *seul* s'il a quelque motif d'appréhender un semblable inconvénient, et ce fait peut être contesté par le souverain dont les sujets sont en armes contre lui. Faute de *nécessité*, une pareille déclaration est « prématurée ». Etant prématurée, elle est « nuisible, injurieuse » et justifie une demande en « réparation et indemnité » (D'après Montague Bernard, *A historical account of the Neutrality of Great Britain during the American civil war*. Cité R. Gand, 1871, p. 120).

prouver que sa proclamation de reconnaissance correspond à la réalité des choses. Il faut d'abord pour cela que la science du droit international fixe définitivement les conditions auxquelles un parti rebelle doit satisfaire pour mériter la reconnaissance. La Puissance tierce n'aura qu'à montrer, en fait, que ces conditions sont remplies pour pouvoir opérer légitimement la reconnaissance.

Ainsi se justifie notre proposition que la reconnaissance peut être librement effectuée par les tiers, pourvu que les insurgés satisfassent à certaines conditions ; autrement dit, qu'elle n'est pas purement facultative.

β) *Cette reconnaissance ne saurait être obligatoire.* — Un gouvernement révolutionnaire, ou, plus encore, une communauté belligérante, est un être juridique éminemment transitoire qui peut disparaître avec la même soudaineté qu'il est apparu. Pour soutenir, comme Esperson le fait, que les Puissances étrangères sont tenues d'entrer en relations avec le dit gouvernement, on ne peut pas invoquer l'existence du fait accompli, comme lorsqu'il s'agit de reconnaître l'existence d'un Etat nouveau. Un Etat est un être permanent. Quelles que soient les circonstances politiques auxquelles il a dû le jour, dès l'instant qu'il est né et viable, les Puissances étrangères sont bien obligées de le reconnaître pour pouvoir entrer en relations avec lui. Rien ne les obligera jamais à entrer en relations avec une communauté belligérante, qui du jour au lendemain peut cesser d'exister. Les Puissances le feront si elles ont intérêt à le faire ; mais si l'événement leur est indifférent, personne ne pourra leur contester le droit de s'abstenir, et de rester dans l'expectative.

En résumé, les Puissances tierces ne peuvent jamais être obligées de reconnaître comme belligérants des insurgés.

Elles ne peuvent, d'autre part, opérer cette reconnaissance sans faire acte d'hostilité envers l'Etat belligérant, que si les insurgés satisfont en fait aux conditions de la belligérance — conditions que nous allons déterminer — et si elles-mêmes ont intérêt à l'opérer.

92. — On peut résumer ainsi qu'il suit les conditions de la reconnaissance et les idées dont elles dépendent :

α) La Puissance qui opère la reconnaissance doit avoir intérêt à le faire.

β) La reconnaissance ne peut être accordée que lorsqu'il existe une guerre civile proprement dite.

γ) Les insurgés doivent réunir les éléments de fait nécessaires pour constituer une communauté belligérante (I, Population ; II. Territoire ; III. Gouvernement ; IV. But politique).

δ) Les insurgés doivent, par leur conduite, mériter cette reconnaissance (Observation des lois de la guerre).

Reprenons successivement ces quatre éléments.

α. *Intérêt.* — La seule raison qui doit déterminer les Puissances à effectuer la reconnaissance, est le souci légitime de sauvegarder leurs intérêts. Cette mesure est avant tout pour elle une mesure de protection personnelle ; elles n'y recourent que lorsque le fait d'ignorer la guerre civile présenterait pour elles plus d'inconvénients qu'une rupture complète avec l'Etat divisé. On peut donc appliquer légitimement à la reconnaissance le vieil adage juridique : « pas d'intérêt, pas d'action », et dire qu'une Puissance qui reconnaît des insurgés, alors qu'elle n'a aucun intérêt à le faire, agit avec une coupable légèreté.

Cette raison explique pourquoi la reconnaissance est accordée de préférence soit par les grands Etats maritimes

et colonisateurs comme l'Angleterre, soit par les voisins immédiats des belligérants (les divers Etats de l'Amérique latine reconnurent presque toujours leurs guerres civiles réciproques). La facilité avec laquelle les Etats-Unis ont toujours reconnu les guerres civiles américaines tient à l'influence politique prépondérante dont jouit cet Etat dans les deux Amériques (1).

L'intérêt qui pousse la Puissance tierce à effectuer la reconnaissance n'est point nécessairement un intérêt commercial ou politique ; un intérêt moral peut suffire (2). On a même vu le Pérou se servir de cette mesure dans le seul but d'être désagréable à l'Espagne.— C'était en 1869, au moment de l'insurrection cubaine. Le Pérou, qui était alors en

(1) En ce sens, Calvo, t. I, p. 238.

De Olivart, (*Op. cit.*) se montre très restrictif : selon lui, la Puissance étrangère ne peut accorder sa reconnaissance que si elle y est absolument *forcée*, parce que la lutte se déroule sur ses frontières ou sur mer, et qu'elle ne peut éviter d'y être mêlée (pp. 92-97 et art. 2 des conclusions).

Il est bon de rappeler à ce propos que le remarquable travail de M. de Olivart a été écrit en 1895, au moment où l'insurrection cubaine atteignait son apogée, et sur la demande du gouvernement espagnol. C'est dire que certaines préoccupations nationales et patriotiques ne sont peut-être pas étrangères à la rigueur des doctrines, que nous aurons plusieurs fois à signaler.

(2) Dans son projet de règlement sur les droits et devoirs des tiers en cas d'insurrection, présenté à l'Institut du Droit International, M. Desjardins, rapporteur, avait inséré un article 9 ainsi conçu : « Même alors (c'est-à-dire même lorsque les insurgés satisfont aux conditions requises) une tierce Puissance n'a qualité pour procéder à la reconnaissance qu'autant que celle-ci est dictée par une juste cause, c'est-à-dire nécessaire pour la sauvegarde d'un intérêt national. »

L'Institut supprima cet article, lorsque le projet fut mis en discussion (*Ann.*, t. XVII, p. 222).

guerre avec l'Espagne, reconnut les Cubains comme belligérants, et en donna pour raison : « Qu'au-dessus et en dehors de l'intérêt que le Pérou prend à l'indépendance de Cuba, il y a cette considération qu'il importe de définir la condition politique des insurgés, *de manière à ne pas les considérer comme sujets d'un gouvernement qui est en guerre avec le Pérou* (1). »

Les Etats-Unis traitèrent pareillement les Cubains révoltés en belligérants dans le seul but d'exaspérer l'Espagne et de la pousser à une solution violente qu'ils savaient devoir tourner à leur profit (2).

β) *Existence d'une guerre civile.* — Cette deuxième condition va de soi et n'a pas besoin de démonstration. Il faut qu'il y ait guerre, c'est-à-dire lutte entre deux armées en présence ; il ne suffit pas que le gouvernement légitime emploie ses troupes contre les révoltés : l'exécution de lois impopulaires, la perception même de l'impôt dans certains pays peuvent nécessiter l'usage de la force publique. Les Puissances n'ont évidemment pas à s'inquiéter de ces menus incidents intérieurs ; seule une *guerre* peut les intéresser.

γ) *Existence d'une communauté belligérante.* — Nous arrivons enfin à la plus importante et la plus délicate des quatre conditions requises : l'existence d'une communauté belligérante.

(1) Décret de José Balta président de la République du Pérou, du 14 mai 1869. — R. Gand, 1870. p. 302, n. 1.

(2) La ligne de conduite juridique tenue par les Etats-Unis envers Cuba fut plutôt bizarre. Le Parlement américain fut saisi de la question de reconnaissance des Cubains comme belligérants. Après délibération, il refusa cette reconnaissance. Mais alors le gouvernement américain déclara reconnaître l'indépendance des Cubains, ce qui était bien davantage, et impliquait d'ailleurs nécessairement la reconnaissance de belligérance : tout peuple indépendant jouit en effet du droit de guerre.

Le but essentiel de la reconnaissance est de permettre aux Puissances étrangères d'entretenir des relations régulières avec les insurgés, ces derniers étant considérés non point en tant qu'individus et que citoyens d'un Etat, mais en tant que membres d'une personne juridique *sui generis*, dite *communauté belligérante*. La condition nécessaire et suffisante de la reconnaissance consiste donc dans la réunion des éléments de fait d'une communauté belligérante. — De même un Etat nouveau peut être reconnu lorsqu'il réunit en lui les quatre éléments constitutifs d'un Etat : le territoire, la population, le gouvernement et l'indépendance relative. —

Quels sont ces éléments ?

I) Comme l'Etat et tous les êtres collectifs en général, la communauté belligérante ne saurait exister sans une *population*.

II) L'idée de *population* implique elle-même celle de *territoire*, car ce nom ne peut être donné à un groupe d'hommes à l'état « pulvérulent », dispersé sur des territoires appartenant à d'autres groupes.

III) Il faut enfin, pour que cette population puisse obtenir la personnalité juridique, qu'elle soit représentée et dirigée par un organisme central, un *gouvernement* dans le sens le plus large du mot. Le gouvernement n'est point nécessairement stable et accepté de tous comme celui d'un Etat, il peut être transitoire, passager, et discuté. Il suffit qu'il existe, qu'il affirme son intention de supplanter l'autorité du gouvernement légal, et qu'il soit obéi par les insurgés.

IV) *Population, territoire, gouvernement*, constituent les trois éléments essentiels de la communauté belligérante. Il faut en ajouter un quatrième pour différencier cet organisme d'une bande de pirates militairement organisés *le*

but. Le but proclamé par les chefs de la communauté doit être *politique*, et avoir trait à quelque modification dans l'ordre gouvernemental et social existant (1).

Ces quatre éléments constitutifs de la communauté belligérante ont été mis en lumière et rattachés à divers principes par la plupart des juristes et des diplomates qui ont abordé le problème.

Bluntschli (2), d'accord avec Holtzendorf, fait reposer la possibilité de reconnaître les insurgés comme belligérants sur l'*aptitude* que possède le parti insurrectionnel à *constituer un Etat nouveau*. Analyse très fine, car une communauté belligérante comprend les mêmes éléments constitutifs qu'un Etat, mais sous des modalités et à des degrés de développement différents. Elle *est apte* à constituer un Etat; il suffit que la légitimité et la pleine indépendance

(1) Nous avons déjà indiqué ces caractères intrinsèques de la communauté belligérante à propos de la reconnaissance opérée par le gouvernement légal (Part. II, ch. III, § 48, p. 212) sans y insister, mais nous devons rappeler la différence essentielle qui existe entre l'une et l'autre hypothèses :

Quand la reconnaissance est opérée par le gouvernement légal, elle est *facultative et arbitraire*. L'existence des quatre éléments de la communauté n'est pour lui rien autre qu'un élément d'appréciation. Si ces quatre éléments ne sont pas réunis, il peut néanmoins reconnaître les rebelles.

Quand la reconnaissance est opérée par les Puissances tierces, elle est subordonnée, au contraire, à la réunion de ces quatre éléments, et ne peut pas avoir lieu si un seul fait défaut.

A proprement parler, on pourrait donc distinguer deux types de communautés belligérantes, suivant la reconnaissance qui leur a donné naissance. Mais cette subtilité d'analyse n'est pas nécessaire pour notre étude actuelle.

(2) Bluntschli, *Opinion impartiale sur la question de l'Alabama*. R. Gand, 1870, pp. 456, 457.

soient acquises à son gouvernement pour que la transformation ait lieu. On peut donc considérer le parti insurgé comme belligérant, en quelque sorte *par anticipation de l'organisation définitive à laquelle il aspire* (1), lorsqu'il est assez fort pour soutenir une guerre régulière, qu'il en observe les lois et qu'il croit de bonne foi lutter au lieu et place de l'Etat pour la défense de son droit public.

Toutefois il faut se garder de confondre cette aptitude toute virtuelle et qui réside uniquement dans la réunion des quatre conditions susdites avec une probabilité de succès (2). Pour qu'une communauté belligérante mérite la reconnaissance, il n'est point nécessaire qu'elle poursuive un but de sécession et sur soit le point de le réaliser : thèse erronée qui a été développée notamment par le ministre des affaires étrangères de Colombie lors de la guerre civile chilienne de 1891 :

« Les insurgés, dit celui-ci dans les instructions envoyées aux fonctionnaires colombiens, ne se proposent point de diviser la République du Chili pour former un Etat nouveau, indépendant de celui existant actuellement sur ce territoire ; le but de la lutte est de remplacer le gouvernement actuel de la nation chilienne. Ce n'est donc pas une guerre

(1) Holtzendorf, cité par Bluntschli, *Loc. cit.*, p. 455.

(2) De Olivart exige cette probabilité :

« La première condition négative qui doit empêcher la reconnaissance, dit-il, c'est lorsque le mouvement insurrectionnel n'a aucune chance d'arriver à la vie ; quoique, à la vérité, il soit difficile de conjecturer le résultat final de la lutte (§§ 98, 99, p. 400). »

Il reprend l'idée dans ses conclusions sous une forme plus modérée :

Art. 4. — Il serait peu sérieux et peu digne d'une nation qui se respecte, d'accorder le caractère de belligérant à des insurgés dont l'échec est, aux yeux de tout le monde, imminent et inévitable.

d'indépendance, c'est un simple mouvement insurrectionnel. Or, d'après les opinions courantes, un gouvernement qui se défend contre l'insurrection a droit à ce que les anciens gouvernements continuent à n'entretenir qu'avec lui seul leurs anciennes relations officielles. Dans les guerres d'indépendance, au contraire, les Etats étrangers peuvent, sous certaines conditions, reconnaître le gouvernement nouveau sans faire injure à la nation qui s'est divisée (1). »

La sécession n'est cependant pas la seule fin que l'on puisse se proposer dans une guerre civile ; et la doctrine que nous venons de reproduire s'appuie sur une confusion — fréquente autrefois — entre la belligérance et l'indépendance. Mal interprétée, la délicate formule de Bluntschli peut conduire à cette erreur.

Dudley-Field y est tombé en écrivant : « Lorsqu'une nation existe dans un pays et que les *insurgés* ont un *gouvernement* établi en état d'entretenir des rapports avec les autres nations, toute autre nation peut les reconnaître comme *indépendants* et maintenir sa neutralité (2). » — Le président du comité des affaires étrangères au Sénat américain a pareillement soutenu qu'une population ne peut acquérir de droits belligérants qu'une fois parvenue à une *demi-indépendance* (3).

De Olivart donne une formule qui ressemble beaucoup à celle de Bluntschli. Il demande que le parti insurgé « présente les apparences d'un Etat », qu'on puisse déjà entrevoir en lui l'Etat futur et son organisation (4), formule dangereuse aussi, car cette idée d'Etat l'amène à poser des

(1) Wiesse, p. 27.

(2) Dudley-Field, *Op. cit.*, art. 708.

(3) Pradier-Fodéré, § 2658 *in fine*, t. VI, p. 550.

(4) *Op. cit.*, pp. 97, sqq.

conditions très restrictives, et à exiger notamment l'existence d'une organisation politique, administrative et financière complète.

Aussi, pour éviter la confusion, préférons-nous rapporter les quatre conditions citées plus haut à l'idée *d'existence d'une communauté belligérante*, ce qui suppose une certaine organisation de la part des insurgés, mais n'implique aucune idée d'indépendance acquise, de sécession ou de succès futur.

Avant même que l'idée de communauté belligérante, d'habilitation juridique des insurgés se fût dégagée, la diplomatie exigeait déjà ces quatre conditions pour que les rebelles puissent être reconnus. « Les Polonais en armes n'ont pas de *gouvernement*, disait M. Stourm au Sénat français (1), même de *gouvernement de fait*, car on ne peut appeler ainsi la réunion de quelques hommes dont le nom est un mystère et la résidence ignorée. Il n'est pas possible non plus de considérer comme une *armée* les bandes ou les partis qui se battent tantôt sur un point et tantôt sur un autre, toujours avec courage, mais sans *direction commune* et sous des chefs divers qui ne reconnaissent pas un supérieur unique. Quant au *territoire*, ne peut-on pas dire que ces malheureux Polonais ne possèdent que celui où ils stationnent momentanément, changeant chaque jour avec les mouvements qu'ils sont obligés de faire pour rechercher ou pour fuir leur ennemi. Les développements dans lesquels nous sommes entrés démontrent que ce titre de belligérants ne peut leur être reconnu et qu'il en résulterait pour eux plutôt un préjudice qu'un avantage ».

Les mêmes raisons ont été invoquées en 1869 par le

(1) Réponse au Comité central pour la cause polonaise. — Lawrence, I, p. 185.

pouvoir exécutif de l'Union américaine pour refuser aux insurgés cubains la qualité de belligérants :

« Les insurgés cubains sont en armes, je le sais, dit M. Sumner dont l'opinion fut acceptée par son gouvernement, mais où sont leurs villes, leurs places fortes, leurs provinces ? Où sont leurs ports, leurs cours de justice, leurs tribunaux de prises maritimes ? Où donc est le fait de la belligérance ? — On dit qu'une nation indépendante peut reconnaître la belligérance quand il lui plaît. Sans doute, une nation indépendante peut faire, quand il lui plaît, tout ce que ses forces lui permettent, mais à charge d'en demeurer dûment responsable si l'acte qu'elle accomplit inflige grief à autrui. Une nation qui reconnaît la belligérance là où elle n'existe pas réellement commet un méfait (1). »

Le président Grant déclara de même : « La lutte à Cuba n'a jamais pris les proportions d'une guerre, dans le sens de la loi internationale, ou d'une lutte montrant l'existence de fait d'une organisation politique de la part des insurgés et suffisante pour justifier leur reconnaissance comme belligérants » (2) (3).

La nécessité pour les insurgés de posséder un territoire a été particulièrement mise en lumière lors des dernières

(1) Discours de M. Sumner, *Chairmann* du Comité des Affaires Etrangères au Sénat, prononcé le 22 septembre 1869 à la Convention annuelle des républicains de l'Etat de Massachussets (Pradier-Fodéré, t. VI, § 2638, p. 530).

(2) Message du président Grant à l'ouverture de la session du Congrès des Etats-Unis (6 décembre 1869). — Pradier-Fodéré, *Loc. cit.* — Wiesse, p. 16.

(3) Les Cubains furent cependant reconnus comme belligérants par 4 Etats de l'Amérique du Sud, dont le Pérou et le Chili (R. Gand, 1870, p. 302).

guerres civiles du Chili (1891) et du Brésil (1893-94). L'une et l'autre commencèrent par une révolte sur mer. La guerre brésilienne finit comme elle avait commencé, sans que les partisans de l'amiral de Mello aient pu s'établir en terre ferme. Les insurgés chiliens, au contraire, purent débarquer dans la province de Tarapaca et y organiser un gouvernement de fait.

Il était assez naturel dans ces conditions que les partisans de Mello ne fussent pas reconnus comme belligérants. A leur demande, en effet, les Etats-Unis et après eux toutes les Puissances répondirent par un refus (1). Mais ce qui est inexplicable, c'est que la même conduite fut tenue envers les Chiliens ; à l'exception de la Bolivie (2), aucun Etat ne voulut reconnaître comme belligérants les insurgés qui réunissaient cependant toutes les conditions requises. Ce parti avait pour lui presque toute la flotte, ainsi qu'un contingent de troupes suffisant pour battre l'armée de Balmaçada, et occuper les provinces du Nord. Un gouvernement régulier fonctionnait à Iquique, dont la force alla toujours croissant et qui finit d'ailleurs par triompher (3) (4).

(1) R. D. I. P., 1894, pp. 53 et 161.

(2) La Bolivie fut contrainte d'opérer cette reconnaissance parce que les insurgés chiliens occupaient toutes les voies de communication dont elle pouvait disposer pour atteindre la mer.

(3) Geffken, R. Gand, 1891, p. 577.

(4) Rappelons encore que dans la seconde insurrection cubaine (terminée en 1878) le gouvernement de Washington dénia aux rebelles la qualité de belligérants, parce qu'ils ne détenaient pas une portion déterminée du territoire.

De même M. Davis, dans le mémoire soumis au tribunal arbitral de Genève (aff. de l'*Alabama*), reproche précisément à l'Angleterre d'avoir attribué prématurément aux Confédérés la qualité de belligérants, parce que ceux-ci n'existaient pas encore à l'état de puissance navale, n'ayant pas de tribunaux de prises, ni même, à proprement parler, de gouvernement (A. I. D. I., t. XVII, p. 87).

La réunion des quatre éléments que nous venons d'étudier est donc une condition nécessaire et suffisante pour que la communauté belligérante puisse être reconnue. Aucun d'entre eux ne peut être supprimé. Aucun élément autre ne doit être exigé.

δ) *Respect des lois de la guerre.* — Il est enfin une quatrième condition à laquelle doivent satisfaire les insurgés pour mériter la reconnaissance. Cette condition c'est le respect des lois de la guerre. « Ceux qui prétendent obtenir leur liberté, dit de Olivart, en renversant, comme pourraient le faire des sauvages, toutes les conquêtes de la civilisation, détruisant les ponts, faisant sauter les convois, assassinant les non-combattants, outrageant les femmes, brûlant sans nécessité les églises et les monuments publics, — ceux-là n'ont rien à voir ni avec le droit des gens ni avec l'humanité... (1) » Et il conclut : « Ce serait manquer gravement aux devoirs de solidarité qui unissent les nations civilisées et chrétiennes que de reconnaître comme belligérants des insurgés, qui, alors même qu'ils réuniraient toutes les conditions exigées précédemment, violeraient les lois de la guerre systématiquement, cherchant à s'imposer par la violence, la terreur et le crime (2). » Ces principes sont aujourd'hui universellement admis, et il n'est pas besoin d'y insister.

93. — En résumé, les conditions de la reconnaissance de belligérance par une Puissance tierce telles que nous les avons déterminées sont les suivantes :

- α) Intérêt de la Puissance qui l'effectue.
- β) Existence d'une guerre civile.

(1) *Op. cit.*, § 100, p. 101.

(2) *Ibid.* Conclusion 3 ; p. 122.

γ) Existence d'une communauté belligérante.

I. — Population.

II. — Territoire.

III. — Gouvernement.

IV. — But politique.

δ) Respect des lois de la guerre par les insurgés.

Ces conclusions sont sensiblement celles auxquelles sont arrivés, d'une part, le marquis de Olivart ; de l'autre l'Institut de Droit International en étudiant la même question. Etant donnée l'importance de ces deux études, nous croyons devoir les reproduire *in extenso*.

Conclusions de l'Institut.

Art. 8. — Les tierces Puissances ne peuvent reconnaître au parti révolté la qualité de belligérant :

1° S'il n'a pas conquis une existence territoriale distincte par la possession d'une partie déterminée du territoire national ;

2° S'il n'a pas réuni les éléments d'un gouvernement régulier, exerçant en fait sur cette partie du territoire les droits apparents de la souveraineté ;

3° Si la lutte n'est pas conduite en son nom par des troupes organisées, soumises à la discipline militaire et se conformant aux lois et usages de la guerre (1).

Conclusions de de Olivart.

Proposition 2. — Lorsqu'un parti révolutionnaire exis-

(1) *Règlement sur les droits et les devoirs des Puissances étrangères, en cas de mouvement insurrectionnel, avec les gouvernements établis et reconnus qui sont aux prises avec l'insurrection* (Ann. 1900, t. XVIII, p. 227).

tant dans un Etat étranger réunit toutes les conditions de forme d'un Etat : territoire délimité ; libre communication avec les autres peuples ; gouvernement organisé et but politique conforme aux grands principes de la liberté et de la morale chrétienne ; lorsqu'il est, en outre, défendu par des armées régulièrement organisées qui luttent contre celles du gouvernement légal, les Etats étrangers *peuvent* reconnaître la belligérance et rester neutres pendant la lutte, pourvu qu'ils y soient contraints soit par l'existence d'une lutte sur mer, soit par leur voisinage avec le gouvernement légitime, et parce que celui-ci ou les rebelles ont demandé à user des droits de la guerre à l'égard des ressortissants desdits Etats.

Prop. 3. — Ce serait manquer gravement aux devoirs de solidarité qui unissent toutes les nations civilisées et chrétiennes, que de reconnaître comme belligérants des insurgés qui, bien que satisfaisant aux conditions de la proposition 2, violeraient systématiquement les lois de la guerre et chercheraient à s'imposer par la violence, la terreur et le crime.

Prop. 4. — Il serait également peu digne d'une nation qui se respecte de reconnaître comme belligérants des insurgés dont l'échec est, aux yeux de tous, imminent et certain (1).

94. — Une fois accordée par la Puissance tierce aux insurgés, la reconnaissance de belligérance est-elle révocable ? En d'autres termes, la neutralité de cette Puissance peut-elle prendre fin ?

Il est évident que cette situation prend fin lorsque la guerre est terminée, ou lorsque les circonstances de la lutte

(1) De Olivart, *Op. cit.* ; *Conclusiones*, p 121.

ont été gravement modifiées. Si, par exemple, les insurgés sont vaincus, désorganisés, chassés de leur territoire et que la guerre civile soit réduite aux proportions d'une simple insurrection, la reconnaissance devra être rétractée; puisque la communauté belligérante, base juridique de cette reconnaissance, a disparu (1).

Une méconnaissance complète des lois de la guerre, l'emploi systématique de procédés barbares dans la lutte pourraient également et pour la même raison motiver une révocation. Nous disons une méconnaissance complète, et non seulement de légères infractions isolées. Il y a là une question d'appréciation laissée à l'arbitraire du neutre.

Mais si les circonstances de la lutte n'ont subi aucune modification, il est inadmissible que le neutre puisse révoquer la reconnaissance par lui opérée (2).

Cet acte a créé entre la Puissance neutre les belligérants et les tiers, des relations juridiques; elle a fait naître certaines responsabilités, en a effacé d'autres. Le neutre s'est décidé au mieux de ses intérêts: qu'il accepte la responsabilité de ses actes. On ne peut lui accorder le droit de faire abstraction de la situation politique existante, et de bouleverser au gré de sa seule fantaisie les droits ou les intérêts d'autres êtres juridiques. La reconnaissance est la sanction juridique d'un fait. Tant que le fait subsiste, le droit ne doit pas subir de modifications.

(1) En ce sens Féraud-Giraud, R. D. I. P., 1896, p. 281. — Desjardins, *Projet de règlement*, *Ann.*, t. XVII, p. 90. — De Olivart, p. 118.

(2) Contra: Règlement de l'Institut:

Art. 9. « Une tierce Puissance peut, après avoir reconnu la qualité de belligérants aux insurgés, rétracter cette reconnaissance, alors même que la situation des parties en lutte ne serait pas modifiée. Toutefois cette rétraction n'a pas d'effet rétroactif » (*Ann.*, t. XVIII, p. 229).

95. — La reconnaissance de belligérance est un acte international ; elle équivaut à une déclaration de neutralité ; comme cette dernière, elle doit donc appartenir au pouvoir préposé aux relations internationales, c'est-à-dire au pouvoir exécutif.

Nous n'avons pas besoin d'insister sur la théorie déjà réfutée qui veut que chaque individu ait droit de reconnaître quand il lui plaît l'existence d'une guerre civile (1). Mais nous devons repousser pareillement celle qui accorde ce droit à l'autorité judiciaire ; théorie plus spécieuse, parce qu'on rencontre certaines décisions de justice qui semblent la confirmer.

Ainsi, quoique la France n'eut encore reconnu en aucune façon au mois d'avril 1823 le gouvernement de la Colombie, le tribunal de commerce de Marseille décida que la saisie par un navire colombien armé en guerre de la cargaison d'un navire espagnol constituait un acte de guerre et non un acte de piraterie. Dans les débats qui eurent lieu entre les assureurs qui avaient assuré le brick *contre les dangers de la mer* (étant francs de tout événement de guerre) et ceux qui l'avaient assuré contre les *risques de guerre*, les derniers furent condamnés au payement de la somme assurée (2).

Il ne faut pas s'y laisser tromper : un tel jugement constate un *fait de guerre* (par opposition à un *acte de piraterie*) mais ne constate pas un *état de guerre* et ne préjuge en rien la question, toute politique, de la reconnaissance.

Pendant la guerre chilienne de 1891, les tribunaux anglais et français décidèrent eux-mêmes : que le pouvoir ju-

(1) Théorie de M. Cass. Voy. *supra*, § 90.

(2) Lawrence, t. I, p. 483. — Gérold et Clairaut, *Journal de jurisprudence commerciale et maritime*, t. V, p. 235.

diciaire doit ignorer l'existence d'une guerre civile dans un pays étranger, et ne pas reconnaître l'existence d'une autorité de fait ou de droit autre que celle du souverain légitime, tant que leur propre gouvernement n'en a pas autrement décidé (1).

96. — La reconnaissance de belligérance ne peut pas être faite implicitement par une Puissance tierce ; les médiations officieuses, offres de bons offices, envois d'agents spéciaux auprès des rebelles, etc... n'ont aucune portée internationale. Pour que la reconnaissance ait lieu, il faut un acte explicite et formel.

Cet acte sera généralement une déclaration de neutralité, absolument semblable à celles par lesquelles les Puissances tierces définissent leur attitude pendant une guerre internationale. C'est ainsi que procédèrent l'Angleterre, le 13 mai 1861, la France, le 10 juin suivant, l'Espagne, le 17 juin, ainsi que plusieurs autres nations, pour reconnaître aux Confédérés du Sud la qualité de belligérants (2).

La neutralité implique nécessairement, en effet, la reconnaissance de belligérance.

Parfois, au contraire, la Puissance qui désire rester neutre

(1) De Olivart, § 103, p. 104.

(2) Voici la déclaration de la France :

« S. M. l'Empereur des Français, prenant en considération l'état de paix qui existe entre la France et les Etats-Unis d'Amérique, a résolu de maintenir une stricte neutralité dans la lutte engagée entre le gouvernement de l'Union et les Etats qui prétendent former une Confédération particulière.

Déclare : Art. 1, etc... (Suit l'énumération des diverses obligations de la neutralité. V. *infra*, ch. v).

Les déclarations anglaises et espagnoles sont analogues (Ortolan, *Diplomatie de la mer* : Appendice spécial n° 22, t. II, p. 500).

déclare expressément, par décret gouvernemental, qu'elle reconnaît comme belligérants les insurgés de telle guerre civile. Ainsi procéda le Pérou en 1869 pour les insurgés cubains et la Bolivie en 1891 pour les insurgés chiliens (1).

97. — Certains Etats pour se soustraire aux responsabilités résultant de la reconnaissance, ont imaginé de passer entre eux des traités par lesquels ils s'interdisent mutuellement de reconnaître les insurgés. — Par traité conclu le 7 mars 1856 la République Argentine et le Brésil, s'interdisent réciproquement de prêter aucun appui aux insurgés

(1) Voici à titre d'exemple la déclaration du Pérou :

« Nous, José Balta, président constitutionnel du Pérou,

» Considérant que l'insurrection de Cuba a pour objet d'amener l'indépendance de cette île ; et que tout lien est rompu entre le parti qui combat dans ce but et le gouvernement de la Péninsule ;

« Qu'il existe dans l'île deux adversaires se faisant la guerre pour une idée politique, qui, aux yeux des nations étrangères, peut être considérée comme conforme aux principes du droit des gens ;

« Que le peuple et le gouvernement du Pérou sympathisent avec la noble cause des Cubains ;

« Que le capitaine général de l'armée libératrice à Cuba a demandé que le parti politique dont il est le chef fût reconnu comme pouvoir belligérant ;

« Qu'en dehors et au-dessus de l'intérêt que le Pérou prend à l'indépendance de Cuba, il y a cette considération qu'il importe de définir la condition politique des insurgés de manière à ne pas les considérer comme sujets d'un gouvernement qui est en guerre avec le Pérou ;

« Décrétons :

« Art. 1. — Le gouvernement péruvien reconnaît comme belligérant le parti politique qui combat pour l'indépendance de Cuba.

» Art. 2. — Les citoyens cubains seront traités amicalement par le Pérou, et cela tant pour leurs personnes que pour leurs navires et autres propriétés qui contribuent à la cause de l'indépendance » (R. Gand, 1870, p. 302, n.).

qui se seront déclarés indépendants de l'autorité souveraine de laquelle ils ressortissent. (Art. 2).

Le Brésil et l'Uruguay signèrent de même un protocole, le 31 décembre de la même année, pour s'interdire d'entretenir aucune relation avec les insurgés (1).

L'utilité de ces conventions paraît des plus douteuse, car les Etats sont toujours libres de refuser la reconnaissance aux insurgés et de se retrancher derrière le principe de non-intervention. On peut même se demander si cette aliénation d'un attribut de la souveraineté n'est point contraire à l'ordre public international, et si de pareilles conventions ne sont pas nulles de plein droit.

(1) Wiesse, p. 39, n.

CHAPITRE IV

De la reconnaissance de belligérance par les Puissances tierces.

B) Ses effets.

98. Rapports entre la reconnaissance émanée du gouvernement légal, et celle émanée du neutre.

99. Conséquences générales de la reconnaissance.

100. Effets sur les droits et obligations du gouvernement légal.

101. Effets sur les droits et obligations de la communauté belligérante.

102. Effets sur les droits et obligations de la Puissance tierce.

98. — Avant de rechercher quelles sont les effets juridiques de l'acte de reconnaissance émané d'une Puissance tierce, nous devons résoudre une question préjudicielle :

Quels sont les rapports existants entre la reconnaissance opérée par le gouvernement légal qui combat les rebelles, et la reconnaissance opérée par une Puissance tierce ? — Ces deux actes sont-ils dépendants ou indépendants l'un de l'autre ?

Lorsque le gouvernement légal a reconnu ses adversaires comme belligérants, les Puissances sont-elles tenues de l'imiter ? — Et inversement, lorsque ces Puissances ont

reconnu la guerre civile, le gouvernement légal est-il lié par leur décision ?

La doctrine est unanime à résoudre par la négative cette double question ; la théorie de la souveraineté et de l'indépendance des Etats ne permet pas qu'une nation puisse se voir dicter une ligne de conduite par une autre nation en ce qui concerne ses intérêts particuliers (1).

Mais si les Etats sont souverains, il ne faut pas oublier qu'ils sont *interdépendants* les uns des autres. A défaut d'obligation juridique d'accorder la reconnaissance, un Etat peut être tenu d'une très forte obligation morale. En particulier, lorsqu'un gouvernement a lui-même reconnu ses adversaires comme belligérants, réclamé pour eux et pour lui-même les droits de la guerre, on ne conçoit pas qu'une Puissance étrangère entretienne des rapports avec l'un ou l'autre parti sans se déclarer neutre (2). Agir diffé-

(1) « Une tierce Puissance n'est pas tenue de reconnaître aux insurgés la qualité de belligérants par cela seule qu'elle leur est attribuée par le gouvernement du pays où la guerre civile a éclaté. » — (Règlement de l'Institut ; art. 5, § 1., *Ann.*, t. XVIII.)

« Le fait que des insurgés ont été reconnus comme belligérants par une Puissance étrangère n'exerce aucune influence et ne produit aucun effet quant à leur situation au point de vue politique ou pénal vis-à-vis du gouvernement légitime. Ce gouvernement demeure libre de les punir comme rebelles et de leur dénier tout droit aux traitements plus favorables admis dans les guerres internationales. » — (De Olivart, *Conclusion* 7).

(2) « La tierce Puissance qui, à l'occasion d'une guerre civile, reconnaît le dissident comme belligérant, doit être considérée comme ayant agi régulièrement, lorsque la partie en possession du pouvoir contesté a reconnu elle-même à son opposante la qualité de belligérant. *On ne peut*, dans ces conditions, considérer comme de simples révoltés ceux que leurs adversaires eux-mêmes reconnaissent comme des adversaires procédant régulièrement dans la lutte. » — (Féraud-Giraud, *Loc. cit.*, R. D. I. P., 1876, p. 283).

remment serait compliquer et embrouiller à plaisir les rapports juridiques internationaux.

Toujours est-il que les deux reconnaissances étant indépendantes en droit l'une de l'autre, quatre situations différentes peuvent se présenter :

α) Les insurgés ne sont reconnus par personne.

β) Les insurgés sont reconnus par le gouvernement légal, mais non par les tierces Puissances.

γ) Les insurgés sont reconnus par les tierces Puissances mais non par le gouvernement légal.

δ) Les insurgés sont reconnus par les tierces Puissances et par le gouvernement légal.

Le premier cas n'offre aucune difficulté. Le second a été précédemment étudié (1). Les deux derniers forment proprement l'objet de notre étude actuelle.

Pour étudier ces deux hypothèses, il convient de partir des deux principes suivants :

I. — La reconnaissance opérée par le gouvernement régulier ne produit d'effets, *en principe*, qu'*inter partes* et ne peut atteindre les droits des tiers qu'indirectement, par ricochet.

II. — La reconnaissance opérée par le neutre ne produit effet, en principe, que dans les rapports de ce neutre avec l'un et l'autre belligérants ; elle ne peut produire effet dans les rapports des deux parties contendantes, qu'indirectement.

99. — La reconnaissance émanée d'une Puissance tierce profite également au parti insurgé qui l'obtient, à la Puissance qui l'accorde et au gouvernement qui combat l'insurrection (2). Elle profite au parti insurgé en ce qu'elle

(1). Voy. *supra*, II^e partie, chapitre III et ch. IV.

(2) Pradier-Fodéré, § 2638, t. VI.

lui permet d'invoquer les devoirs de la neutralité dans ses relations avec la Puissance tierce ; cette dernière trouve elle-même avantage à pouvoir entrer en relations avec le parti rebelle, sans que le gouvernement légal puisse voir là un acte d'hostilité à son égard. Ce gouvernement enfin est intéressé à la reconnaissance qui lui confère des droits nouveaux et le décharge de la responsabilité des actes des rebelles.

Ainsi donc les effets produits par l'acte de reconnaissance peuvent se ramener à trois groupes :

— Effets produits sur les obligations du gouvernement légal (§ 100).

— Effets produits sur les obligations de la communauté belligérante (§ 101).

— Effets produits sur les obligations du neutre (§ 102).

100. — Effets produits sur les droits et obligations du gouvernement légal.

α) La reconnaissance ne produit aucune modification sur la souveraineté de l'Etat en lutte, ni sur l'autorité politique du gouvernement qui incarne cette souveraineté et représente seul, aux yeux des nations étrangères, la personnalité internationale de l'Etat (1).

(1) Dans son projet de règlement soumis à l'Institut de Droit International, M. Desjardins, rapporteur, avait inséré un art. 11 ainsi conçu :

Art. 11. — En reconnaissant la qualité de belligérant au parti insurgé, une tierce Puissance ne reconnaît point par là l'existence d'un nouvel Etat souverain. Les représentants de cette Puissance, accrédités près du gouvernement établi peuvent donc continuer à traiter avec ce gouvernement, alors même que l'état de guerre mettrait, en fait, un obstacle à l'exécution des accords conclus.

Après discussion, l'Institut a supprimé cet article, le considérant comme inutile et constituant un véritable truisme. — (*Ann.*, t. XVIII).

Aucune modification ne devra donc être apportée dans les relations diplomatiques existantes.

β) Pareillement, tous les traités conclus entre le gouvernement légal et le neutre devront subir leur intégrale exécution : traités de commerce, traités juridiques, traités politiques (1). Il est cependant un petit nombre de traités incompatibles avec la reconnaissance : tels sont les traités de non reconnaissance réciproque (2) ou les traités par lesquels deux Etats se promettent mutuellement aide et secours pour triompher des révolutions et guerres civiles. En pareil cas, il faut nécessairement considérer le traité comme déchiré par l'acte de reconnaissance ; l'Etat victime de ce procédé sera fondé à demander à son co-contractant une indemnité ou une réparation.

γ) Le gouvernement légal peut-il considérer l'acte de reconnaissance comme une intervention illégitime dans ses affaires intérieures, comme une offense, un acte délictueux dont il est fondé à demander réparation ? Ceci dépend uniquement des circonstances de fait.

Le gouvernement ne peut, en aucun cas, se plaindre lorsque lui-même a proclamé la belligérance et que les neutres n'ont fait qu'adopter sa propre manière de voir.

Il ne peut pas se plaindre davantage lorsque le neutre a reconnu la guerre civile en observant exactement les conditions que nous avons précédemment étudiées (3). En re-

(1) « La reconnaissance ne porte aucune atteinte aux traités conclus antérieurement avec le gouvernement légitime par la Puissance dont elle émane et qui s'est déclarée neutre ; ce gouvernement conserve le droit d'en exiger l'exécution intégrale. » — (De Olivart, *Conclusion* 9).

(2) Voy. *supra*, ch. III, § 97.

(3) *Ibid.*, ch. III, § 92.

connaissant le fait accompli et en prenant ses dispositions en conséquence, ce dernier a agi dans la limite de son droit.

C'est donc uniquement lorsque la reconnaissance aura été opérée prématurément, ou injustement, ne correspondant pas à la réalité des faits, que le gouvernement pourra en tirer grief et exiger une réparation. Selon le mot de de Olivart, ce n'est pas alors la reconnaissance qui est une offense, mais bien le mensonge sur lequel elle s'appuie (1).

On ne considère plus aujourd'hui ces sortes d'offenses comme assez graves pour donner naissance à une guerre ; la pratique internationale actuelle en appelle plus volontiers à l'arbitrage. Ainsi le tribunal arbitral de Genève a tranché le célèbre différend anglo-américain que provoquèrent la reconnaissance des Sudistes par l'Angleterre et l'affaire de l'*Alabama*.

δ) L'effet capital de la reconnaissance, c'est de permettre au gouvernement légal de se prévaloir envers la Puissance reconnaissante de tous les droits qu'aurait pu lui conférer une guerre internationale, et notamment des droits de blocus, de visite et de saisie.

Pour les droits de visite et de saisie, aucune difficulté ne se présente. Le gouvernement légal peut les exercer sur les bâtiments de la Puissance reconnaissante et sur eux seuls ; il ne peut les exercer qu'à dater du jour de la reconnaissance (2). La situation est toujours la même, en principe, que le gouvernement légal ait ou non précédemment opéré lui-même la reconnaissance.

(1) De Olivart, *Op. cit.*, § 103, p. 107.

Contra : Fiore. *Op. cit.*, t. III, § 1694. — Il soutient que toute nation est complètement libre de juger si la belligérance existe ou non, et n'en est responsable que devant ses sujets.

(2) Voy. *supra*, partie II, ch. vi, une exception partielle à cette règle en ce qui concerne la visite.

Mais la question devient beaucoup plus délicate pour ce qui concerne le blocus. Etant donné sa nature, ce dernier droit ne peut pas s'exercer seulement vis-à-vis de certaines Puissances. Il existe *erga omnes* ou n'existe pas.

Si le gouvernement légal a lui-même reconnu la guerre civile, on doit admettre, comme nous l'avons vu, qu'il peut bloquer les ports de ses adversaires et opposer ce blocus aux bâtiments de toutes les Puissances (1).

Mais que décider s'il n'a pas recouru à cette mesure, s'il déclare n'être pas en état de guerre, n'avoir à lutter que contre une simple rébellion de peu d'importance, et si toutefois une Puissance étrangère s'avise de reconnaître la guerre civile, de le traiter lui et son adversaire en belligérants ?

Pourra-t-il bloquer les ports rebelles et opposer ce blocus à toutes les Puissances ? — Celles qui ne l'ont pas reconnu protesteront avec raison et lui diront : De votre propre aveu vous n'êtes pas un belligérant ; pourquoi nous opposer un droit de blocus que vous ne possédez pas ?

Pourra-t-il établir son blocus et ne l'opposer qu'aux seuls navires de la Puissance qui s'est déclarée neutre ? Ce serait une mesure illusoire.

La vérité est qu'il sera obligé de tenir pour nulle et non avenue la reconnaissance opérée, et qu'il devra s'interdire d'exercer vis-à-vis de la Puissance neutre aucun droit belligérant. Cette conclusion paraît à première vue un paradoxe, mais il est cependant impossible de trouver une autre solution. Supposons, en effet, que le gouvernement légal veuille profiter de la déclaration de neutralité faite par l'Etat étranger, qu'il établisse un blocus ou même qu'il se borne à visiter les navires de ce neutre : exerçant un droit belli-

(1) *Supra*, part. II, ch. vi.

gérant, il avouera lui-même être en état de guerre, et il *reconnaîtra implicitement* ses adversaires comme belligérants ! Ce fut ce qui arriva à Lincoln lorsqu'il voulut bloquer les ports sudistes.

Nous arrivons donc à cette conséquence déjà pressentie, qu'en *droit*, les deux reconnaissances sont indépendantes l'une de l'autre ; mais *qu'en fait* il est impossible au gouvernement régulier de bénéficier des droits que lui confèrent la reconnaissance d'un Etat tiers, qu'il lui est impossible de demander à la Puissance neutre l'exécution de ses devoirs, sans reconnaître *lui-même* l'état de guerre et se voir contraint à traiter ses adversaires en belligérants réguliers. Et cette conséquence fatale démontre une fois de plus combien la reconnaissance opérée par l'Etat tiers est un acte grave, combien il peut devenir dangereux et préjudiciable s'il ne répond pas absolument à la réalité des choses.

e) La reconnaissance décharge enfin le gouvernement légal de la responsabilité des actes des insurgés. Tant que ces derniers peuvent être considérés comme ses ressortissants, il peut être rendu responsable, dans une certaine mesure, des actes délictueux par eux commis vis-à-vis des étrangers. Lorsque la guerre civile a été reconnue, le gouvernement légal est délié de cette obligation ; il ne répond plus que de son fait et du fait de ses ressortissants restés loyaux. Quant aux insurgés, la responsabilité de leurs actes retombe sur la communauté belligérante (1).

(1) M. Adams, ministre des Etats-Unis à Londres, disait le 14 juin 1861, se référant à la concession par l'Angleterre aux Confédérés des droits de belligérants : « Il y a en tout cas une compensation. L'acte a libéré le gouvernement des Etats-Unis de toute responsabilité pour les méfaits des rebelles envers la Grande-Bretagne. Si l'un d'eux venait à maltraiter ou à capturer un navire anglais sur l'Océan, ce serait à ceux qui auraient autorisé le dom-

La reconnaissance opérée par le gouvernement légal produit aussi, comme nous l'avons vu, un effet identique, mais plus étendu (1). Le gouvernement qui déclare lui-même être en état de guerre civile et lutter contre une communauté belligérante se décharge de toute responsabilité *erga omnes* ; aucune Puissance n'est plus fondée à lui demander une indemnité, puisqu'il excipe d'un cas de force majeure. Le gouvernement chinois essaya de cette tactique lorsqu'il vit que les atrocités commises par les *Boxers* commençaient à soulever les murmures de l'Europe ; il prétendit se trouver en face d'une véritable guerre civile, menée par un parti d'insurgés que lui-même s'efforçait de combattre, et des actes desquels il ne pouvait en aucun cas porter la responsabilité.

Lorsque la reconnaissance émane au contraire d'une Puissance neutre, et n'est pas ratifiée par le gouvernement intéressé, elle ne produit d'effets qu'*inter partes*. La Puissance neutre ne peut plus rendre le gouvernement responsable des actes de ceux qu'elle traite en belligérants ; mais toute autre Puissance reste libre de ne pas partager cette manière de voir et d'adresser ses réclamations au gouvernement légal.

101. — *Effets produits sur les droits et obligations de la communauté belligérante.*

La reconnaissance sanctionne en droit l'existence de fait de la communauté belligérante. Elle permet à cette personnalité juridique d'entrer en rapports avec la Puissance neutre, de conclure avec elle certains arrangements, et

mage infligé qu'il faudrait adresser la réclamation. Les Etats-Unis ne pourraient être pris à parti. » — (Lawrence, t. I, p. 188).

(1) *Supra*, part. II, ch. III.

de se prévaloir à son égard des droits belligérants. Il importe de bien remarquer que ces effets se produisent dans les relations de la communauté belligérante et du neutre, mais ne modifient en rien les rapports respectifs des deux adversaires en lutte. Les chefs de la communauté belligérante, par exemple, pourront passer un arrangement ou un traité avec l'envoyé de la Puissance neutre ; ils n'auront pas pour cela droit de conclure une convention quelconque avec leur adversaire (en supposant, bien entendu, que ce dernier ne les ait pas reconnus). — Ils pourront visiter les navires du neutre, les saisir s'ils contiennent de la contrebande de guerre et les conduire devant un tribunal des prises. Mais qu'ils s'avisent de capter un navire ennemi et ils se verront traités en pirates.

La communauté belligérante reconnue par une Puissance neutre jouira du droit de blocus d'une manière purement platonique pour les raisons que nous avons développées plus haut, par suite de l'impossibilité où elle se trouvera d'établir un blocus valable en n'ayant droit de l'opposer qu'à une seule Puissance. Seule la reconnaissance opérée par son adversaire peut lui permettre d'établir un blocus régulier, opposable *erga omnes* ; et cette reconnaissance, la communauté belligérante n'a aucun moyen de la provoquer.

La communauté belligérante ne jouissant d'aucune souveraineté, l'Etat neutre devra éviter avec soin toute mesure qui pourrait impliquer une idée de souveraineté ou d'indépendance en faveur de cette dernière. Il ne devra ni accréditer auprès d'elle des ambassadeurs, ni envoyer de consuls, ni rendre à son pavillon les honneurs réservés aux pavillons d'Etat. S'il a à traiter avec les chefs militaires rebelles, il devra le faire par l'intermédiaire d'agents officieux, dépourvus de tout caractère diplomatique.

Les traités qu'il pourra passer avec ce gouvernement de fait seront limités aux seules conventions de nature militaire, nécessitées par les relations d'un belligérant et d'un neutre. Tout acte impliquant un pouvoir souverain : traités politiques, diplomatiques, de commerce, d'emprunts, de cession de territoire, etc... serait frappé de nullité.

102. — Effets produits sur les droits et obligations de la Puissance tierce.

Les Puissances étrangères assistent en spectatrices impassibles aux péripéties de la guerre civile jusqu'au jour où elles déclarent reconnaître la belligérance. Aussitôt elles deviennent parties intéressées dans une situation qui leur était complètement indifférente jusqu'alors. Un double lien de droit les unit à l'un et à l'autre belligérants : elles se trouvent en état de *neutralité*. Et ce mot de neutralité, créé par le droit des gens pour l'hypothèse d'une guerre internationale, peut être pris ici dans son sens strict. Les obligations *sui generis* du neutre sont bien les mêmes que dans une guerre publique. On ne peut relever qu'une seule différence : c'est que les rapports entre le neutre et la communauté belligérante ne sont pas identiques à ceux qui existent entre le neutre et l'Etat souverain (1).

Comme dans une guerre publique, le neutre doit s'abstenir de tous actes pouvant gêner les opérations militaires des uns ou des autres, s'opposer à tout acte d'hostilité qu'ils voudraient commettre sur son territoire, refuser tout concours direct ou indirect à leur action. Il aura droit de faire respecter son domaine terrestre ou maritime, et de ne

(1) Alors que dans une guerre internationale, le neutre entretient des rapports identiques avec l'un et l'autre belligérants.

pas supporter les conséquences des hostilités auxquelles il entend demeurer étranger. Il subira les restrictions que le droit des gens impose au commerce des neutres ; empêchera ses nationaux, dans la mesure du possible, de commettre des actes d'intervention illégitime, etc... — On peut dire que tous les effets de la reconnaissance sur les droits et obligations de la Puissance tierce se résument dans la théorie de la neutralité (1).

(1) Règlement de l'Institut (art. 7) :

« Si la belligérance est reconnue par les Puissances tierces, cette reconnaissance produit tous les effets ordinaires de la neutralité. » —

De Olivart, *Conclusion* 10 :

« Ceux qui ont été reconnus comme belligérants peuvent seulement demander, sous la sanction morale de l'opinion publique, que le gouvernement neutre qui les a reconnus remplisse ses devoirs de neutre et respecte l'usage qu'ils font de leurs droits de belligérants ».

CHAPITRE V

De la neutralité (1)

403. De la neutralité dans une guerre civile : caractères.

A) *Devoirs du neutre.*

- 404. Des envois de troupes et de volontaires.
- 405. Des ventes de matériel de guerre par l'Etat neutre.
- 406. Des armements de vaisseaux. Affaire de l'*Alabama*.
- 407. Des expéditions militaires et des expéditions flibustières.
- 408. Des navires belligérants dans un port neutre.
- 409. Du passage de troupes et convois en territoire neutre.
- 410. Du commerce des particuliers neutres.
- 411. Perte de nationalité des individus neutres engagés au service d'un des belligérants.

B) *Droits du neutre.*

- 412. Respect de la souveraineté territoriale.
- 413. Du droit d'asile.
- 414. Question de l'extradition des criminels politiques.

103.— On appelle *neutralité*, en droit international, la situation juridique d'un Etat qui veut s'abstenir de participer à une guerre publique existant entre deux autres Etats. Toute la théorie de la neutralité — théorie entièrement ignorée du Moyen Age et qui ne se forma qu'au xvii^e siècle — peut se résumer en deux grandes règles :

(1) Rappelons ici que les obligations spéciales qui incombent à l'Etat neutre pèsent aussi sur l'Etat non intervenant (cf. *supra*, part. III, ch. II). Nous choisirons donc indifféremment nos exemples parmi les guerres civiles reconnues ou non reconnues.

D'une part, le neutre est tenu de ne point participer à la guerre, de ne favoriser ou défavoriser, soit directement, soit indirectement, aucun des deux belligérants. — D'autre part, il a le droit de ne pas être troublé et molesté par les belligérants au-delà de ce qu'exige strictement le droit de la guerre.

A chaque *droit* du neutre correspond un *devoir* de l'un et l'autre belligérants. A chaque devoir du neutre correspond un droit de l'un et l'autre belligérants. — Et ainsi la neutralité apparaît comme un double contrat synallagmatique tacite, donnant à l'une des parties contractantes droit à une réparation lorsque son co-contractant viole ses propres engagements. Cette réparation peut être pécuniaire, ou politique, ou diplomatique; elle peut être poursuivie par la voie de l'arbitrage ou par le moyen d'une lutte armée; peu importe.

Cette situation n'est point particulière aux guerres internationales; elle s'applique également aux guerres civiles reconnues. Malgré les affirmations de certains auteurs, qui ne veulent point séparer l'idée de belligérance de celle de souveraineté (1), la guerre qui se déroule entre un Etat et une communauté belligérante a une portée internationale et justifie les déclarations de neutralité des tierces Puissances.

Qu'il s'agisse d'une guerre internationale ou civile, la première condition qu'ait à remplir un Etat pour pouvoir se présenter comme sujet neutre, c'est d'être souverain.

La neutralité, en effet, considérée comme droit politique, fait partie de la souveraineté de l'Etat. L'Etat mi-souverain est incapable d'agir comme sujet de neutralité indépendant;

(1) Kleen, *De la neutralité*, § 34, p. 164.

il est forcé de suivre la ligne de conduite tenue par son suzerain. Et pareillement, l'Etat qui fait partie d'une Fédération ou Confédération ne peut généralement pas se déclarer neutre sans l'assentiment du pouvoir fédéral dont il relève.

La neutralité dans une guerre internationale commence et finit avec la guerre. Elle commence nécessairement avec la guerre ; les déclarations dites de neutralité la constatent, mais ne la créent pas, car elle existe de plein droit, et se présume en cas de silence.

Dans une guerre civile, au contraire, la neutralité n'existe pas de plein droit et ne se présume pas ; elle est créée par l'acte de reconnaissance de belligérance du tiers.

La neutralité ne prend fin, dans une guerre publique, que dans deux cas : — lorsque survient la fin de la guerre, — et lorsque le neutre, s'alliant à l'un des deux belligérants, participe aux hostilités. En cas de guerre civile, il faut ajouter une troisième hypothèse aux deux précédentes : lorsque la Puissance tierce rétracte sa reconnaissance, elle cesse d'être neutre et reste simplement tenue au devoir de non-intervention (1).

On dit généralement que la neutralité est comme la guerre un rapport d'Etat à Etat, et non de particuliers à particuliers. Le mot Etat est trop restrictif pour embrasser l'hypothèse d'une guerre civile ; nous dirons : c'est un rapport entre trois êtres juridiques du droit des gens. — Mais le sens de la formule reste le même : des particuliers ne peuvent pas être sujets de neutralité. S'ils sont tenus à certaines obligations spéciales, ce ne peut être qu'en qualité de « citoyens » de l'Etat neutre dont ils ressortissent. L'Etat

(1) V. *supra*, ch. III, § 94, les cas exceptionnels dans lesquels peut se produire cette rétractation.

seul est tenu des obligations de la neutralité ; l'Etat seul est responsable si ces obligations sont violées.

Les droits et les devoirs de l'Etat neutre sont exactement les mêmes, qu'il s'agisse d'une guerre civile ou d'une guerre publique. — Ses droits consistent essentiellement dans le droit au respect de sa souveraineté territoriale. — Quant à ses devoirs, on peut les classer ainsi qu'il suit :

I. — Interdiction d'aider directement l'un ou l'autre belligérant, en lui envoyant des renforts de troupes, des corps de volontaires, en équipant des navires pour son compte, en lui vendant des armes, etc...

II. — Interdiction d'aider indirectement l'un ou l'autre belligérant, en lui prêtant son territoire comme base d'opérations, en tolérant l'organisation de bureaux d'enrôlement en territoire neutre, etc...

Cette dernière règle dérive indirectement du principe de la responsabilité internationale, qui est lui-même une conséquence de la souveraineté territoriale. Souverain sur son territoire, le gouvernement se réserve le droit de surveiller et contrôler seul les actes qui s'y accomplissent, et en est dans une certaine mesure responsable. Non seulement il ne doit pas favoriser lui-même l'un des combattants, mais il doit encore veiller à ce que des étrangers, ou, *a fortiori*, ses propres nationaux ne s'organisent point dans ce but sur son territoire. Cette responsabilité de l'Etat neutre est, bien entendu, limitée aux actes qui se sont passés à l'intérieur de ses frontières et dont il a pu avoir connaissance.

Les particuliers neutres peuvent donc être tenus à certains devoirs par respect pour l'Etat dont ils ressortissent ; mais leurs agissements engagent rarement la responsabilité de leur souverain. En cas de faute par eux commise, ils sont justiciables des tribunaux de droit commun.

Reprenons successivement les différentes obligations de la neutralité.

104. — L'Etat neutre, avons-nous dit, ne doit point participer à la guerre ; il ne peut donc pas envoyer de corps d'armée sur le théâtre des hostilités, ceci est l'évidence même. Mais aux armées régulières il faut assimiler les *troupes auxiliaires*, comme celles que la Suisse vendait il y a deux siècles à tous les gouvernements d'Europe, et les corps de volontaires. La formation d'un *corps de volontaires* est assurément due à l'initiative privée, elle n'est pas provoquée par l'Etat, mais à raison de son importance il est impossible qu'un tel acte ne soit pas connu du gouvernement ; or, s'il est connu il doit être empêché.

Pendant la guerre franco-malgache de 1895, les Grecs imaginèrent de former un corps de volontaires pour secourir la France, et arrivèrent à réunir 2.000 hommes dont le gouvernement français déclina d'ailleurs le concours. Le gouvernement grec eut certainement tort de tolérer chose pareille ; la neutralité s'imposait d'autant plus fortement à lui qu'il n'avait point reconnu le protectorat français sur Madagascar, ni adhéré à la Convention de Bruxelles en 1890 — ce qui impliquait la reconnaissance — et que la guerre était pour lui une guerre internationale (1).

105. — A l'envoi de troupes, il faut pareillement assimiler l'envoi d'argent, la vente de navires, armes et matériel de guerre par l'Etat neutre et tout autre genre d'aide matérielle accordée à l'un ou l'autre belligérant (2). Les opéra-

(1) V. R. D. I. P., 1896, p. 87.

(2) Ces obligations sont sensiblement les mêmes que celles de l'Etat non-intervenant dans une guerre civile non reconnue. Mais il y a une différence essentielle : ces devoirs sont des obligations de droit strict pour le neutre ; pour le non intervenant, ce sont de sim-

tions commerciales ne rentrent pas dans les attributs ordinaires de l'Etat, il ne s'y livre que dans des circonstances exceptionnelles. Aussi le fait pour lui de vendre du matériel de guerre à l'une des parties belligérantes ne laisse aucun doute sur ses intentions coupables.

A l'appui de cette manière de voir, nous pouvons citer le cas suivant : Le gouvernement suédois avait vendu en 1825 trois navires de guerre à une maison anglaise ; cette maison opérait pour le compte du gouvernement mexicain, alors en lutte contre sa Métropole. Le gouvernement suédois agissait de bonne foi, et ignorait le véritable acquéreur. Néanmoins, sur les réclamations de l'Espagne, il résilia le marché (1).

Mais si la vente de matériel de guerre est interdite à l'Etat neutre, elle est licite pour les ressortissants de celui-ci, les particuliers pouvant librement commercer entre eux, à leurs risques et périls ; c'est aux belligérants à prendre leurs mesures en conséquence, et à confisquer les objets de contrebande de guerre. Certains auteurs se sont demandés pourtant si l'Etat neutre ne devait pas être tenu de refuser l'exportation des fournitures de guerre ainsi vendues par ses ressortissants (2), au moins lorsque ces ventes

ples obligations morales, qui peuvent être impunément méconnues.

Ainsi pendant la guerre civile brésilienne de 1894 (non reconnue, on s'en souvient), les Etats-Unis se défendirent bien d'intervenir. Mais le maréchal Peixoto disait textuellement dans sa proclamation aux sujets brésiliens — après avoir vaincu de Mello à Gama — : « Le gouvernement est plein de gratitude pour la sympathie qui lui a été témoignée par le gouvernement et par le peuple de la République sœur du Nord, dont le président, le peuple et le gouvernement ont *matériellement* aidé à mettre un terme à la révolte contre les autorités légitimes ». (R. D. I. P., 1894, p. 273).

(1) De Caussy, *Phases et causes célèbres du droit maritime des nations*, t. II, p. 402. — Wiesse, p. 146.

(2) Bluntschli, § 766.

portent sur des quantités considérables. Cette question n'est pas, à proprement parler, une question de droit international : elle relève de la législation interne de chaque pays. Ces législations internes sont d'ailleurs très divergentes, suivant les intérêts politiques et commerciaux de l'Etat dont il s'agit. Ainsi la plupart des Etats sud-américains interdisent ces exportations, tandis que l'Angleterre et les Etats-Unis posent en principe leur absolue liberté (1).

106. — Dans le cas de vente d'un navire de guerre, cette dernière doctrine aboutit à une assez singulière subtilité juridique. Il est permis aux ressortissants de l'Etat neutre de vendre un navire comme article de guerre à l'un des belligérants : le gouvernement, au moins s'il est partisan de la thèse libérale, ne peut pas s'opposer à l'exportation dudit navire (2).

Mais si l'armateur ou le constructeur prépare, dans un port neutre, un navire à lui commandé par l'un des belligérants, pour le remettre à ce dernier, son action devient illégitime et l'Etat neutre est tenu de s'opposer à ce que ce navire sorte du port. Tous les auteurs s'accordent à reconnaître que le fait de laisser équiper dans un de ses ports un navire destiné à un belligérant équivaut, pour le neutre, à une aide directe accordée à ce belligérant, soit à une violation des principes de la neutralité. L'affaire retentissante de l'*Alabama* a provoqué une nouvelle affirmation de cette règle et l'a fait sanctionner par le traité de Washington.

(1) Ces deux Etats répondirent par un refus au gouvernement chilien lorsque celui-ci leur demanda d'interdire les exportations d'armes destinées aux insurgés.

(2) Ce principe a été maintes fois sanctionné par les cours des prises américaines. Voy. l'affaire de l'*Independencia* et celle de l'*Irresistible*. — (Wiesse, p. 172).

Les faits qui donnèrent naissance à l'*Alabama claims* sont dans toutes les mémoires (1). Pendant la guerre de Sécession, les Confédérés du sud ayant tous leurs ports bloqués par leurs ennemis résolurent de faire construire en France et en Angleterre des bâtiments destinés à la guerre de course. Le gouvernement français remplit ses devoirs de neutre et empêcha que les navires mis en chantier ne fussent livrés aux sécessionnistes. L'Angleterre, au contraire, malgré les réclamations du cabinet de Washington, laissa construire et mettre à la mer une série de corsaires : l'*Alexandra*, l'*Alabama*, la *Florida*, la *Georgia*, le *Shenandoah*, etc... qui commencèrent une croisière désastreuse pour la marine marchande des Etats-Unis. Ne pouvant, par suite du blocus, amener leurs captures dans un port du sud et demander un jugement du tribunal des prises, ils coulaient tous les navires ennemis.

Aussitôt la guerre terminée, un vif débat s'ouvrit entre les deux nations, faisant craindre à certain moment qu'une lutte armée ne s'ensuivit. Les Etats-Unis reprochaient à l'Angleterre d'avoir reconnu prématurément les Sudistes comme belligérants, et d'avoir commis une intervention injustifiable en leur faveur en construisant l'*Alabama* et autres corsaires (2). L'Angleterre se bornait à défendre la

(1) Sur l'affaire de l'*Alabama*, V. : — Caleb-Cushing, *Le traité de Washington*. — Calvo, *Examen des 3 règles du traité de Washington*, R. Gand, 1874, p. 453. — Bluntschli, *Opinion impartiale sur la question de l'« Alabama »*, R. Gand, 1870. — Rolin-Jacquemyns, *Chronique du droit int.*, R. Gand, 1869, etc.

(2) « On invoque encore la neutralité, disait M. Sumner. Mais la neutralité pratiquée comme l'a fait l'Angleterre ne se conçoit qu'entre deux parties ayant des droits égaux. Ce n'est pas, au contraire, demeurer neutre que de commencer par créer soi-même les droits que l'on respecte ensuite. Or, c'est ce qu'a fait la procla-

régularité de sa reconnaissance et à exciper de la neutralité.

Sur le premier point elle avait certainement raison. Les Confédérés possédaient un territoire, un gouvernement, une armée ; un but politique les guidait ; ils remplissaient toutes les conditions nécessaires pour obtenir la reconnaissance. Mais cette reconnaissance même avait constitué l'Angleterre en état de neutralité et l'équipement de l'*Alabama* était incompatible avec les obligations d'un Etat neutre. Non seulement ce corsaire avait été construit à Liverpool, mais il avait ensuite trouvé refuge dans un port du pays de Galles, Moelfray ; là, un vapeur anglais lui avait amené son équipage. Plusieurs fois, par la suite, l'*Alabama* s'était trouvé à la portée des croiseurs anglais ou avait séjourné dans des ports anglais sans être inquiété : la partialité du gouvernement britannique ne pouvait être niée.

La question d'indemnité faillit être réglée à l'amiable par un traité (1). Le Sénat américain, à la demande de M. Sumner, fit du différend une question de principes et rejeta le traité. Enfin le traité de Washington (4 juillet 1871) convint de déférer le différend à un tribunal arbitral réuni à Genève ; et pour servir de guide aux arbitres, le traité rappela trois des principales obligations des neutres. Ces articles devinrent célèbres sous le nom de règles du traité de Washington (2).

mation : elle a investi solennellement les rebelles de tous les droits de la guerre, leur disant comme on disait jadis à celui qu'on armait chevalier : « Lève-toi, voici une épée, uses-en. » (Discours de M. Sumner au Sénat américain le 13 avril 1869). (R. Gand, 1869, p. 449).

(1) Traité passé entre M. Johnson, plénipotentiaire des Etats-Unis, et lord Clarendon, ministre des affaires étrangères de la Grande-Bretagne.

(2) Voici les 3 règles posées dans l'art. 6 du traité :

L'affaire de l'*Alabama* fut définitivement tranchée le 14 septembre 1872 ; le tribunal de Genève rendit à cette date son arrêt, déclarant que l'Angleterre avait enfreint les règles de la neutralité, et la condamnant à payer aux Etats-Unis une indemnité de 15 millions de dollars.

107. — La responsabilité de l'Etat neutre ne s'étend pas seulement aux fautes par lui commises *in agendo*, mais encore à celles *in omittendo*. Il ne suffit pas qu'il s'abstienne d'aider ou de laisser aider par ses ressortissants les belligérants ; il faut encore qu'il veille à ce que les belligé-

« Un gouvernement neutre est obligé :

« 1° A faire toutes les diligences nécessaires pour s'opposer, dans les limites de sa juridiction territoriale, à ce qu'un navire soit mis en mesure de prendre la mer, à ce qu'il soit armé ou équipé, quand ce gouvernement a des motifs suffisants de penser que ce bâtiment est destiné à croiser ou à faire des actes de guerre contre une Puissance avec laquelle il est lui-même en paix. Ce gouvernement doit faire également toutes les diligences nécessaires pour s'opposer à ce qu'un navire destiné à croiser ou à faire des actes de guerre, comme il est dit ci-dessus, quitte les limites de sa juridiction territoriale, dans le cas où il y aurait été spécialement adapté, soit en totalité, soit en partie, à des usages belligérants.

« 2° Un gouvernement neutre ne doit ni permettre ni tolérer que l'un des belligérants se serve de ses ports ou de ses eaux comme d'une base d'opérations navales contre un autre belligérant. Il ne doit ni permettre ni tolérer non plus que l'un des belligérants renouvelle ou augmente ses approvisionnements militaires, qu'il se procure des armes, ou bien encore qu'il recrute des hommes.

« 3° Le gouvernement neutre est tenu de faire toutes les diligences requises dans ses ports et dans ses eaux, en vue de prévenir toute violation des obligations et devoirs ci-dessus énoncés. Il agira de même à l'égard de toutes les personnes qui se trouvent dans sa juridiction.

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à observer ces règles dans leurs rapports réciproques à l'avenir, et à les porter à la connaissance des autres Puissances maritimes en les invitant à y adhérer. » — (Caleb-Cushing, *Le traité de Washington*).

rants eux-mêmes ne se servent point de son territoire pour préparer leurs opérations. Il doit empêcher que des bureaux d'enrôlements ne s'établissent chez lui, que des expéditions armées ne prennent son territoire comme point de départ, que des vaisseaux de guerre ne se ravitaillent dans ses ports, etc... Et cette responsabilité est très grande, par cela même que l'Etat étant souverain sur son territoire, les intéressés ne peuvent pas surveiller ce qui s'y fait et empêcher la formation d'expéditions armées. On admet généralement que le neutre est responsable de sa faute même légère ; qu'il doit apporter à l'exécution de ces obligations toute la diligence qu'il met à gérer ses propres affaires, et mettre en jeu tous les moyens d'action dont il dispose pour maintenir l'ordre sur son territoire, y compris la force publique.

La préparation et le départ d'une expédition militaire proprement dite sur territoire neutre doivent être empêchés par tous les moyens possibles.

Pendant la guerre de dom Miguel, l'affaire dite de Terceira fournit à l'Angleterre une occasion d'appliquer ces principes.

Un corps de troupes au service de doña Maria s'était, à la fin de l'année 1828, réfugié en Angleterre. Ces soldats préparèrent secrètement une expédition. Leurs chefs détournèrent les soupçons des autorités anglaises, en disant qu'il s'agissait simplement de transporter au Brésil quelques citoyens portugais ; en réalité, les sept cents hommes, embarqués au commencement de l'année 1829, cinglaient vers l'île de Terceira restée fidèle à doña Maria. Les armes destinées à cette troupe avaient été embarquées sur un autre navire.

L'Angleterre eut des doutes sur la sincérité des déclara-

tions qui lui avaient été faites et envoya un navire croiser dans les parages de Terceira. Quand les deux bâtiments qui portaient les soldats et les armes destinés à l'expédition arrivèrent, ils trouvèrent le navire anglais et furent immédiatement contraints de quitter les eaux portugaises sous la surveillance de ce dernier (1).

Le devoir de l'Etat neutre et sa responsabilité cessent naturellement lorsqu'il lui est entièrement impossible de soupçonner l'existence d'une expédition; par exemple, lorsque les soldats destinés à celle-ci quittent isolément son territoire comme de simples particuliers (2). On admet généralement qu'il y a expédition militaire lorsque les hommes et les armements qui la composent ont été réunis en un même point de territoire, après adoption d'un régime militaire.

Si l'expédition arrive à déjouer la surveillance des autorités locales et à partir, le gouvernement neutre a droit de la poursuivre sur mer pour dégager sa responsabilité.

Si l'expédition revient à son point de départ après avoir manqué son but, ses membres doivent être livrés aux tribunaux sous l'inculpation d'avoir troublé l'ordre public.

— Aux expéditions militaires proprement dites, il faut assimiler ces opérations faites par des forces irrégulières et

(1) Bluntschli, R. Gand, 1870, p. 463. — Wiese, p. 170.

Les mêmes obligations doivent être observées en dehors de l'hypothèse d'une neutralité proprement dite. L'Angleterre, en 1846, mit l'embargo sur les navires achetés par le général Flores, ressortissant de l'Equateur, qui préparait une expédition contre son pays (Wiese, *Op. cit.* p. 177).

(2) Le gouvernement chilien refusa d'admettre qu'il put être responsable du départ du port de Valparaiso, en 1872, de l'expédition du général Quevedo contre la Bolivie, n'ayant pas été suffisamment renseigné sur ladite expédition. (*Op. cit.*, 176).

connues sous le nom d'*expéditions flibustières*, ainsi que la création en territoire neutre de bureaux d'enrôlements pour l'un ou l'autre belligérant. Pendant près de trois ans, durant la dernière insurrection cubaine, le gouvernement des Etats-Unis a laissé se commettre un grand nombre d'abus de ce genre. Une centaine d'expéditions flibustières partirent des ports américains pour Cuba au vu et su des autorités, avec des navires chargés d'armes et de munitions. Trois seulement furent faiblement punies. Une *junta* fonctionnait publiquement, se déclarant organisatrice de la rébellion, promenant dans des circonstances semi-officielles la bannière de la République cubaine, faisant des emprunts, publiant des livres et des journaux, le tout impunément. Tous les voyages à Cuba étaient précédés d'enrôlements sans nombre. Enfin, peu avant la rupture de l'Espagne et des Etats-Unis, le secrétaire Day déclara franchement que l'opinion publique n'aurait pas toléré la dissolution de la *junta* (1). A la vérité, les Etats-Unis n'avaient pas reconnus les Cubains comme belligérants, mais leur conduite n'en était pas moins regrettable.

108. — L'acceptation de *lettres de marque* équivaut à un enrôlement. Il est vrai que cette hypothèse se réalise rarement depuis que la déclaration de Paris de 1856 a aboli la course, mais elle n'est pas purement imaginaire, puisque certains gouvernements, parmi lesquels celui des Etats-Unis, n'ont pas adhéré à la dite déclaration de Paris. L'Etat neutre doit évidemment veiller à ce que ses nationaux n'acceptent pas de lettres de marque. Ils risquent d'ailleurs s'ils le font, d'être traités en pirates. Les Etats-Unis eux-mêmes de-

(1) De Olivart, *Le différend entre l'Espagne et les Etats-Unis au sujet de la question cubaine* (R. D. I. P., 1898, p. 499 sqq.)

mandent à ce que tout corsaire soit traité en pirate, lorsqu'il est monté par des étrangers, et non par des ressortissants d'un des Etats belligérants.

Sont également assimilables aux enrôlements les recrutements d'équipages et ravitaillements opérés par les navires belligérants dans les ports neutres.

La rigueur des obligations du neutre ne va pas jusqu'à l'obliger d'interdire à ces vaisseaux l'entrée de ses ports; une telle règle serait inhumaine. La pratique internationale veut même que les navires d'insurgés non reconnus puissent trouver asile dans les ports neutres (1).

Mais si le navire belligérant est autorisé à pénétrer dans un port neutre pour réparer ses avaries et opérer les ravitaillements indispensables, il n'a droit d'y séjourner que pendant un temps limitativement déterminé (24 ou 36 heures en règle générale); il ne peut embarquer des vivres ou du charbon au-delà d'une certaine quantité. Enfin si ce bâtiment a subi des pertes en cours de route, il lui est loisible de recruter le nombre des matelots nécessaires pour compléter son équipage, mais pas davantage.

Une frégate péruvienne, au service de la rébellion de Vivranco (1838), ayant réussi à embarquer ainsi subrepticement dans le port de Valparaiso des recrues engagées par les agents

(1) Une note de Monroë, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, au chevalier de Onis, ministre d'Espagne (19 janvier 1816), déclare « que le Président a jugé à propos de donner des ordres pour qu'aucun pavillon ne fût exigé de préférence à un autre, comme condition d'admission dans les provinces des Etats-Unis ». De Onis avait demandé à ce que les bâtiments des colonies espagnoles révoltées fussent exclus des ports américains.

Même réponse des Etats-Unis en 1836 au moment de la guerre d'Indépendance du Texas, sur une demande d'exclusion du pavillon texain. — (Lawrence, I, p. 181, sqq.)

des rebelles, les autorités chiliennes l'obligèrent à les débarquer (1).

Même solution fut donnée en 1865 dans l'affaire du croiseur sudiste *Shenandoah*. Ce navire était entré dans le port de Melbourne (Australie) avec un équipage absolument insuffisant pour les opérations qu'il projetait. Il s'y approvisionna de charbon, puis compléta son équipage à Port-Philip par le recrutement clandestin d'un certain nombre de matelots. Ainsi monté, il put croiser dans les parages du cap Horn et capturer plusieurs vaisseaux appartenant à la marine marchande des Etats-Unis. Le tribunal arbitral de Genève déclara la Grande-Bretagne coupable par omission et la rendit responsable de tous les dommages causés par le *Shenandoah* depuis sa sortie du port de Melbourne (2).

Lorsqu'un navire de guerre se présente dans un port neutre en amenant une prise, on admet généralement qu'il doit être reçu. Les autorités dudit port n'ont pas à juger de la légitimité ou de l'illégitimité de la prise pour régler leur conduite en conséquence. Elles doivent seulement s'opposer à ce que la prise soit mise en vente sans autorisation régulière (3).

109. — Le point de savoir si un Etat neutre peut per-

(1) Wiesse, p. 141.

(2) *Ibid.*, 179.

(3) En 1779, les Etats généraux de Hollande, requis par l'ambassadeur anglais de livrer les prises amenées au Texel par l'escadre américaine de Paul Jones, répondirent qu'ils avaient toujours eu comme principe, depuis un siècle, de ne jamais prendre en aucune façon sur eux-mêmes de décider de la légalité ou de l'illégalité des actes de ceux qui s'emparent en pleine mer de navires qui n'appartiennent pas à leur propre pays et qui les amènent dans un port de cette république. (De Martens, *Causes célèbres*, t. I, p. 155).

Avant même que les colons de l'Amérique du Nord aient fait leur déclaration formelle d'indépendance, leurs croiseurs privés et publics furent reçus dans tous les ports d'Europe, sauf ceux du Portugal.

mettre à un belligérant de faire passer des troupes sur son territoire a pendant longtemps été controversé. Les anciens auteurs : Grotius, Wolff, Vattel, etc., s'appuyant sur le principe de liberté absolue des voies de communication internationales, soutenaient l'affirmative. La doctrine s'est aujourd'hui modifiée, et envisage cette tolérance du neutre comme une véritable participation à la lutte : elle favorise en effet la réalisation des plans stratégiques de l'un des belligérants aux dépens de l'autre. — La prohibition de passage s'applique au personnel de guerre, même plus ou moins déguisé, mais non aux simples particuliers qui ne font pas partie d'une force belligérante régulière (1). En cas de guerre civile non reconnue, le devoir de non intervention exige du tiers l'observation des mêmes règles, bien qu'un Etat soit toujours libre en temps de paix de laisser traverser son territoire par les troupes d'un autre Etat.

Ces règles sont plus ou moins bien observées en pratique. Il arriva, par exemple, pendant la guerre chilienne de 1891, à deux reprises, que les troupes gouvernementales acculées par leurs ennemis durent demander le passage sur les territoires d'Etats voisins. La première fois elles furent acculées à la frontière péruvienne. Le Pérou, Etat non-intervenant, qui n'avait pas reconnu la belligérance, se conduisit correctement : il désarma l'armée chilienne et l'interna sur son territoire jusqu'à la fin de la guerre civile.

La seconde division fut poussée contre la frontière de la Bolivie, Etat neutre puisqu'il avait reconnu les insurgés. La Bolivie laissa ces troupes traverser librement son terri-

(1) Voir les règles posées par la Suisse à l'occasion de la guerre de 1870 dans une chronique de Rolin-Jacquemyns. — (R. Gand, 1871, p. 359).

toire et regagner le Chili après avoir traversé le territoire argentin ; et, ce faisant, elle manqua à ses obligations (1).

Certains auteurs veulent assimiler aux passages de troupes les passages de convois d'armes et autre matériel de guerre : les neutres devraient intercepter ces convois lorsqu'ils traversent leur territoire. Mais cette doctrine n'est pas en harmonie avec la pratique internationale, ni davantage avec les principes fondamentaux qui régissent le commerce entre belligérants et particuliers neutres. Ce commerce est réputé libre. Le transit dans les eaux territoriales ou par les grandes voies de communications terrestres est consacré par un usage universel, et c'est au belligérant intéressé qu'il appartient de prendre ses mesures pour saisir les envois de contrebande de guerre (2).

110. — Le gouvernement neutre, ainsi que nous l'avons vu, doit s'abstenir de nouer des relations commerciales avec les insurgés ; alors même que ces relations auraient un autre objet que la vente de contrebande de guerre proprement dite (3). Mais ses ressortissants conservent au con-

(1) Wiese, p. 160.

(2) Ainsi décidé par le gouvernement colombien en 1879, à propos du passage d'un navire américain chargé d'armes, à destination du Pérou alors en guerre avec le Chili (*Ibid.*, 166).

(3) En l'année 1811, un Américain nommé Parker vint à Saint-Pétersbourg pour tâcher d'établir des relations commerciales régulières entre la Russie et les colonies américaines de Caracas, de Vénézuëla et de Santa-Fé, qui venaient de se détacher de l'Espagne. Le chancelier de l'Empire refusa de reconnaître formellement l'indépendance de ces colonies. Cependant, il saisit le Conseil d'Etat d'une proposition où il était dit que l'ouverture des relations commerciales avec les provinces en question n'ayant aucun inconvénient pour la Russie, il y avait lieu d'y consentir, à la condition de baser ce consentement sur les règles imposées aux Puissances

traire pleine et entière liberté de commercer avec l'un des belligérants ou avec les deux, sans s'inquiéter des conséquences indirectes que ce trafic peut entraîner.

Un particulier qui fait dans ces conditions le trafic de la contrebande de guerre, isolément, ne peut pas engager la responsabilité de son gouvernement. Tout ce que peut faire ce gouvernement, c'est d'interdire à ses fonctionnaires de prêter leur assistance directe pour la validation des actes passés entre le belligérant et le particulier neutre. Ainsi a agi, en 1885, le gouvernement américain, à l'occasion de la vente de plusieurs bateaux à vapeur faite par les citoyens américains au gouvernement chinois, alors en guerre avec la France. Pour être valable cette vente aurait dû être faite par l'intermédiaire du consul américain à Shangaï, mais le gouvernement américain lui interdit de prêter son ministère à cet effet (1). Le gouvernement ne disposant pas de moyens plus énergiques pour connaître et réprimer ces opérations ne peut en porter la responsabilité.

C'est donc sur le particulier qui a fait l'opération commerciale et sur lui seul que retombent les conséquences de son acte délictueux. La prohibition adressée aux neutres de fournir à l'un ou l'autre belligérant des articles de contrebande de guerre, est sanctionnée par les intéressés eux-mêmes, à l'aide des droits exceptionnels que leur confère

neutres (*sic*). Le Conseil d'Etat n'adopta pas l'avis du chancelier de l'Empire : A la majorité de 24 voix contre 4, il décida qu'aussi longtemps que le gouvernement des 3 provinces qui demandaient à entretenir des relations avec la Russie ne serait pas établi solidement et n'aurait pas été reconnu solennellement par le gouvernement russe, il ne convenait pas d'accueillir la demande de l'Américain Parker. L'Empereur Alexandre VII ratifia l'avis de la majorité. — (De Martens, *Le droit internat.*, § 68, β, t. I, p. 373).

(1) Wiesse, p. 148.

l'état de guerre. Chacun des Etats en lutte peut bloquer les ports de son adversaire, visiter même en pleine mer les navires neutres, s'assurer qu'ils ne transportent aucun article prohibé, et, le cas échéant, les saisir. La contrebande de guerre est toujours saisissable, même sous pavillon neutre, et le bâtiment qui la transporte est réputé de bonne prise. Le particulier qui fait ce genre de commerce sait donc à quoi il s'expose et agit à ses risques et périls.

Cette question de responsabilité a été agitée et tranchée dans le sens que nous venons d'indiquer, à l'occasion de la guerre franco-malgache (1896).

Au début de la guerre, le gouvernement français avait passé un marché avec une maison anglaise, Clarkson et C^o, pour transporter des canonnières à Madagascar. Ce contrat fut attaqué presque simultanément devant la Chambre des Communes et devant la Chambre des députés, comme irrégulier et constituant une infraction aux règles de la neutralité. Le gouvernement anglais et le gouvernement français affirmèrent, au contraire, que ce contrat était licite. Et, en effet, si l'expédition de Madagascar était regardée comme une guerre internationale, le transport des canonnières constituait bien un acte illicite de contrebande de guerre ; mais la maison Clarkson en demeurait seule responsable, d'après les principes du droit, et n'engageait point son gouvernement. C'était aux Hovas d'arrêter les bâtiments transporteurs. Si, au contraire, on voulait voir dans la lutte une guerre civile, l'Angleterre était Puissance non-intervenante et ne pouvait pas être tenue d'obligations plus rigoureuses que ne l'eut été une Puissance neutre (1) (2).

(1) J. Dubois, *La France à Madagascar*, R. Gand, 1896, p. 628.

(2) Cf. G. Louis, *Devoirs des particuliers en temps de neutralité* (Clunet, 1877, p. 285).

111. — Lorsqu'un ressortissant de l'Etat neutre s'engage et combat au service de l'un des belligérants, quelle est la sanction de cette infraction ?

Vis-à-vis de l'autre belligérant, la sanction est très simple ; ce volontaire est traité en ennemi et se voit appliquer les lois de la guerre. En particulier, s'il a mis son épée au service d'une insurrection non reconnue et qu'il vienne à tomber aux mains de l'ennemi, il peut être passé par les armes sans que son gouvernement ait à réclamer.

Vis-à-vis de son propre gouvernement dont il a enfreint les prohibitions, cet individu mérite également une pénalité : il peut à titre de châtiment perdre le titre de citoyen de sa propre patrie. Cette question relève évidemment de la législation interne de chaque Etat ; mais la plupart des législations européennes disposent que le citoyen qui aura pris du service à l'étranger perdra sa nationalité.

En France ce principe est formulé par l'article 21 du Code civil (1). « Le Français qui, sans autorisation du gouvernement, prendrait du service militaire à l'étranger ne pourra

(1) Modifié par la loi du 26 juin 1889. — L'ancien texte était : « Le Français qui, sans autorisation du roi, prendrait du service militaire chez l'étranger ou s'affilierait à une corporation militaire étrangère perdra sa qualité de Français. Il ne pourra rentrer en France qu'avec la permission du roi et recouvrer la qualité de Français qu'en remplissant les conditions imposées à l'étranger pour devenir citoyen ; le tout sans préjudice des peines prononcées par la loi criminelle contre les Français qui ont porté ou porteront les armes contre leur patrie.

Le décret du 26 août 1811 déclarait « que le Français entré au service d'une Puissance étrangère sans l'autorisation du gouvernement est déchu de sa qualité de Français, et doit être cité à la diligence du Procureur général devant la Cour impériale de son dernier domicile pour entendre prononcer la privation de ses droits civils » (art. 25).

rentrer en France qu'en vertu d'une permission accordée par décret ; et recouvrer la qualité de Français qu'en remplissant les conditions imposées en France à l'étranger pour la naturalisation ordinaire ». On discute seulement sur le point de savoir si cet article vise uniquement les guerres internationales ou s'il s'applique également aux guerres civiles.

La jurisprudence adopte la première opinion.

Sous l'empire du décret du 26 août 1811, il a été jugé par la Cour de Toulouse que le Français engagé au service de don Carlos ne perdait pas sa nationalité, le gouvernement de fait de don Carlos ne pouvant être considéré comme une *Puissance étrangère*, et ne rentrant pas dans les termes du décret (1).

La même solution fut donnée en 1843 dans l'affaire du général Clouet (2). Le tribunal de la Seine déclara que la guerre entre dom Miguel et doña Maria était une guerre civile, que dom Miguel ne constituait pas une Puissance et que par conséquent le général Clouet ne tombait pas sous le coup de l'art. 21 du Code civil. La Cour d'appel et la Cour de cassation confirmèrent successivement cette interprétation (3).

Enfin lorsque la Chambre des députés fut appelée à statuer sur la validation du général Cluseret, qui avait servi dans l'armée des confédérés sudistes, elle se prononça dans

(1) C. Toulouse, 18 juin 1841. D. 41, 2, 234.

(2) Condamné à mort pour avoir pris part à l'insurrection de Vendée, le général Clouet se réfugia en Portugal et combattit pendant quelques semaines pour le compte de dom Miguel. Lorsqu'il rentra en France après l'amnistie de 1840, il demanda le payement de sa pension, que le ministre refusa en alléguant qu'il avait perdu la qualité de Français.

(3) T. Seine, 9 août 1845. — C. Paris, 14 mars 1846 ; D. 46, 2, 101. — Cass. 2 fév. 1847 ; D. 47, 1, 280.

le même sens, contrairement à l'avis de sa commission (1).

Il est certain que le texte actuel ne parlant plus de « Puissances étrangères » et posant simplement la condition très large de « service militaire pris à l'étranger » paraît devoir s'interpréter plus largement et comprendre le cas du citoyen qui prend du service dans une guerre civile étrangère, au moins dans une guerre civile reconnue. La reconnaissance prouve, en effet, que le volontaire n'a pas seulement mis son épée au service d'un parti, mais qu'il a promis l'obéissance à un gouvernement de fait qui aspire à la souveraineté, témoignant ainsi d'un certain détachement pour sa propre patrie, et d'un mépris profond pour l'observation des devoirs de neutralité.

Cette question relève uniquement d'ailleurs du droit privé français et nous n'avons pas à y insister (2).

112. — Les devoirs du neutre consistent donc essentiellement à ne pas participer aux hostilités et à tenir la balance égale entre les deux belligérants. Réciproquement, ceux-ci doivent ne pas faire supporter au neutre le contre-coup de leurs opérations militaires, en poursuivant leurs hostilités jusque sur son territoire ou dans ses eaux territoriales. Le respect dû à la souveraineté de l'Etat neutre est un principe absolu, ne souffrant pas d'exceptions, alors même

(1) Clunet, 1889, p. 73.

(2) Certaines législations sont plus rigoureuses que la nôtre. Au cours de la guerre civile qui a sévi dans l'Uruguay en 1871, par exemple, plusieurs sujets brésiliens entrèrent les uns au service du gouvernement, les autres au service des insurgés. Le Brésil déclara que ces citoyens ne seraient plus admis à réclamer la protection des agents diplomatiques et consulaires de leur pays, qu'ils seraient punis conformément à la loi pénale et déchus de leur qualité de citoyens brésiliens (Wiesse, 143).

que l'opération militaire aurait été commencée en dehors de la juridiction de l'Etat neutre, et se serait simplement terminée sur son territoire, par suite de la vivacité de la lutte. Toute violation territoriale peut être repoussée par la force, et l'Etat lésé a le droit d'adresser une réclamation diplomatique à l'Etat auteur du dommage; pour en obtenir des excuses ou une réparation.

Ce droit, découlant directement de la notion de souveraineté territoriale, et non des règles de la neutralité, appartient toujours à l'Etat offensé, soit que le fait ait eu lieu au cours d'une guerre publique, soit au cours d'une guerre civile reconnue ou non, voire même d'une simple rébellion.

On peut citer en ce sens l'affaire de la *Caroline* qui s'est produite en 1838. La *Caroline* était un bâtiment au service d'insurgés canadiens qu'un navire anglais poursuivit, attaqua et détruisit complètement dans les eaux territoriales américaines. Les autorités américaines poursuivirent le lieutenant qui avait commis l'infraction, et le gouvernement anglais dût alors accepter la responsabilité de l'acte commis par son lieutenant et adresser des excuses aux Etats-Unis (1).

L'Etat neutre est même *tenu*, dans une certaine mesure, de faire respecter sa souveraineté territoriale et peut encourir de ce chef des responsabilités. En 1814, pendant la guerre anglo-américaine, un corsaire américain ayant été détruit par un bâtiment anglais dans un port des îles Açores, le gouvernement des Etats-Unis prétendit rendre responsable de cet événement le gouvernement portugais qui avait laissé violer sa souveraineté territoriale. Pris

(1) Wiese, 183.

comme arbitre, l'empereur des Français rejeta cette prétention (1).

Le principe de souveraineté territoriale emporte encore d'autres conséquences. Si des forces belligérantes obtiennent la permission de passer ou de séjourner en territoire neutre, elles ne peuvent le faire qu'à la condition de remettre immédiatement leurs prisonniers en liberté. Le souverain local seul pourrait avoir autorité pour restreindre la liberté des individus qui séjournent sur son territoire (2).

Le butin de guerre ne pourrait pareillement pas être introduit sur territoire neutre. Il en est de même en principe des prises maritimes, à moins que le capteur n'en ait acquis la propriété définitive et irrévocable. Les règles du droit coutumier sur ce point sont assez complexes et nous n'avons pas à les étudier dans leurs détails.

113. — On appelle *droit d'asile* la faculté que possède toute Puissance neutre de recevoir sur son territoire des individus isolés ou des corps de troupes appartenant à l'une des armées belligérantes, et de les y hospitaliser pendant toute la durée des hostilités, les protégeant ainsi contre les poursuites de leurs adversaires, et les sauvant d'une complète destruction. Le droit d'asile est une application de ces principes d'humanité qui tempèrent un peu la rigueur de la guerre ; son origine est fort ancienne et il n'a jamais été sérieusement contesté, chaque Etat pouvant un jour se trouver heureux de l'invoquer.

Il n'est pas douteux que dans une guerre civile reconnue les Etats neutres jouissent du droit d'asile et puissent recevoir sur leur territoire l'une ou l'autre armée belligérante.

(1) Calvo, § 1732, t. III, p. 445.

(2) Cf. Bluntschli, § 785.

La question est plus discutée lorsqu'il s'agit d'une guerre civile non reconnue par l'Etat qui offre son territoire. Le gouvernement légitime ne manque pas de faire entendre des protestations lorsqu'une partie des forces rebelles est hospitalisée sur le territoire d'un Etat voisin ; il est naturellement porté à voir dans cet acte une reconnaissance injustifiée des insurgés et un acte d'intervention déloyale commis à son préjudice.

Il convient cependant de remarquer que l'exercice du droit d'asile n'est pas inhérent à l'état de neutralité, qu'il ne suppose pas forcément un état de guerre publique et que l'hospitalisation des troupes rebelles n'équivaut point à une reconnaissance de belligérance. Le droit d'asile peut être exercé, même en état de paix, à l'égard d'individus isolés, de réfugiés politiques le plus souvent. Une troupe d'insurgés non reconnus ne se compose-t-elle pas d'un certain nombre de criminels politiques, et faut-il que l'Etat tiers leur refuse collectivement l'hospitalité qu'il pourrait individuellement leur accorder ? Cette idée est en contradiction complète avec celle de liberté de l'Etat souverain, liberté qui lui permet de repousser l'étranger ou de l'admettre sur son territoire, en s'inspirant uniquement de ses intérêts ou de ses sentiments. L'Etat tiers peut toujours offrir un asile aux rebelles, quelque mauvaise que soit leur cause ; il a toujours le droit d'écouter la voix de l'humanité et de céder à un mouvement de compassion. C'est au gouvernement intéressé qu'il appartient de lui adresser des réclamations, et de demander l'extradition des réfugiés, s'il croit avoir droit de le faire.

Ce qui est certain toutefois, c'est que ledit gouvernement serait mal fondé en ses réclamations si lui-même avait déjà reconnu ses adversaires comme belligérants.

L'Etat tiers pourrait à bon droit se considérer comme autorisé à offrir asile aux partis belligérants par cette déclaration de reconnaissance (1).

L'asile peut être offert soit à des troupes, soit à des vaisseaux de guerre, soit à des individus isolés.

α) Lorsqu'un Etat neutre donne asile à une troupe de soldats en armes, il est tenu de désarmer ces militaires et de les tenir internés sur son territoire jusqu'à la fin des hostilités. Les règles de la neutralité expliquent suffisamment cette double obligation. Il n'y aurait pas grande différence à faire entre le neutre qui sauve une armée d'une destruction imminente en lui donnant asile pour lui permettre de reprendre ensuite les hostilités(2), et le neutre qui envoie directement un corps de volontaires rejoindre cette même armée. L'infraction serait égale dans les deux cas.

Les armes confisquées sont généralement remises après la guerre au parti victorieux ; quant aux frais de l'internement, ils sont payés par l'un et l'autre belligérants.

Ainsi furent internées en France, en 1840, des troupes carlistes qui avaient franchi les Pyrénées ; on les garda jusqu'à la fin des hostilités. La Porte reçut, en 1849, un

(1) Règlement de l'Institut (*Droits et devoirs*, etc.)

Art. 6 : « Le gouvernement qui a reconnu comme belligérants ses nationaux révoltés, ne peut pas faire grief à une tierce Puissance de ce qu'elle accueille avec humanité les insurgés armés réfugiés sur son territoire, en les enfermant et en les internant jusqu'à la fin des hostilités.

« Par suite, il est non recevable à se plaindre si ses propres soldats, réfugiés sur le même territoire, sont désarmés et internés. Il n'est d'ailleurs redevable d'une indemnité que pour l'entretien de ses propres troupes. »

(2) Comme fit la Bolivie pour les troupes de Balmaceda en 1891.

grand nombre de Hongrois et de Polonais, qu'elle désarma et interna en Asie Mineure, malgré les réclamations de l'Autriche et de la Russie. En mars 1871, le général Lopez Jordan, chef de la rébellion qui venait de déchirer la République Argentine, trouva asile sur le territoire brésilien avec un millier d'hommes qui l'accompagnaient.

Après la guerre chilienne de 1891, les débris des troupes de Balmaceda furent recueillis, comme nous l'avons vu, par le Pérou, la Bolivie, et la République Argentine.

Enfin la guerre brésilienne de 1894 se termina par la complète défaite de l'amiral de Gama, qui dut abandonner ses positions pour chercher un refuge avec ses officiers sur des vaisseaux portugais (1). Les exemples de ce genre pourraient être multipliés à l'infini.

β) Pour les navires de guerre, les règles qui concernent les troupes terrestres ne sont plus applicables. On peut dire à la rigueur qu'il existe pour eux un droit d'asile, en ce sens qu'un bâtiment pourchassé et maltraité par l'ennemi peut venir s'abriter dans un port neutre ; le principe du respect dû à la souveraineté territoriale du neutre lui assure l'inviolabilité pendant la durée de son séjour. Mais là s'arrête l'analogie : le bâtiment ne pourra ni être désarmé, ni être retenu. Au contraire, au bout d'un temps de stationnement limitativement déterminé il sera contraint de sortir de ce port et d'affronter à nouveau les dangers de la haute mer.

A la fin de la guerre, les bâtiments peuvent toutefois venir débarquer leurs équipages dans les ports neutres, afin de leur assurer le bénéfice du droit d'asile. Les vaisseaux vides sont remis au parti victorieux.

(1) V. Wiesse, p. 212.

γ) Quant à l'asile accordé aux réfugiés politiques isolés, il entraîne pour l'Etat neutre l'obligation de faire surveiller spécialement ces réfugiés, afin d'éviter qu'ils n'organisent, sur son territoire même, des complots et des expéditions. S'il se sent incapable d'exercer une surveillance efficace, il agira prudemment en les internant ou en les expulsant pour dégager sa responsabilité vis-à-vis du gouvernement menacé. Don Carlos fut ainsi expulsé de France en 1870, peu de temps après son arrestation à Lyon : son intention était de passer en Espagne pour y rallumer la guerre civile (1).

Le *lieu d'asile* peut être, soit une portion quelconque du territoire neutre ou de ses eaux territoriales ; soit un bâtiment de guerre, jouissant comme tel du privilège de l'exterritorialité (2) ; soit encore un consulat ou une légation.

Cette dernière espèce d'asile, dite *asile diplomatique*, n'est plus reconnue aujourd'hui par les Etats européens. On admet, au contraire, que les agents diplomatiques doivent ne pas entraver le cours de la justice dans l'Etat auprès duquel ils sont accrédités ; qu'ils sont, en conséquence tenus de livrer aux autorités de cet Etat les individus qui viendraient chercher asile dans leur hôtel.

La plupart des Etats sud-américains ont au contraire con-

(1) Traité de droit pénal privé, signé au Congrès de droit international privé de Montevideo en 1889 par le Pérou, la République Argentine, la Bolivie, le Paraguay et l'Uruguay.

Art. 16 : « L'asile est inviolable à l'égard des individus persécutés pour délits politiques. Mais la nation qui accorde le refuge est tenue de mettre obstacle à l'exécution sur son territoire de tous actes pouvant compromettre la sûreté de la nation dont les lois ont été violées par les réfugiés. » — (Wiesse, p. 201).

(2) Les navires marchands ne peuvent pas donner asile à des réfugiés politiques, parce que le principe d'exterritorialité ne leur est pas applicable et qu'ils sont soumis à la juridiction de l'Etat dans les eaux duquel ils stationnent.

servé l'usage de l'asile diplomatique et l'ont parfois sanctionné au moyende traités. La fréquence des troubles qui se produisent dans ces Etats empêche naturellement tout chef de pouvoir d'abolir l'asile diplomatique dont les abus sont manifestes, mais dont un jour il pourra avoir à user lui-même.

114. — Tous les Etats civilisés s'entr'aident pour poursuivre les criminels et faciliter l'application des lois pénales internes de chacun d'eux. Ils concluent à cet effet des traités d'*extradition*, ou même, en l'absence de tous traités, se livrent réciproquement les malfaiteurs fugitifs.

Une exception est universellement admise à ce principe en faveur des criminels politiques. Toutes les législations internes punissent ces crimes, à la vérité ; mais chaque Etat doit veiller lui-même au maintien de son ordre politique ; car, en raison des différences de constitutions internes, le même acte peut être envisagé comme un crime par un Etat, comme un acte d'héroïsme digne d'éloges par un autre. On ne peut demander à l'Etat de refuge de livrer ceux qu'il considère comme ses amis ou ses coreligionnaires politiques. Aussi le principe de non-extradition pour crimes politiques n'est-il plus discuté. La seule question délicate est de déterminer son étendue d'application (1) (2).

(1) L'extradition pour crimes politiques peut cependant exister lorsqu'un traité spécial est conclu à cet effet. Ainsi la Russie et l'Autriche conclurent à Münchengraetz, en 1833, une convention célèbre par laquelle ces Puissances se déclaraient solidaires dans leur lutte contre les conspirateurs, et s'engageaient en conséquence à se livrer réciproquement les Polonais accusés d'avoir pris part à une conspiration, arrêtés sur leur territoire et sujets de l'autre Puissance contractante. — (De Martens, *Le droit international*, § 88, t. III, p. 40).

(2) Cf. Lenepveu de la Font, *Crimes et délits politiques et faits con-*

Il n'y a pas de difficultés lorsque le fait incriminé est purement politique ; lorsqu'il s'agit, par exemple, d'un réfugié ayant fomenté un complot, dirigé une insurrection dans le but de changer la forme de son gouvernement : l'extradition doit certainement être refusée. Le gouvernement portugais refusa ainsi en 1894 d'extrader l'amiral Saldanha de Gama, réfugié à bord de ses vaisseaux, et dont le seul crime était d'avoir cherché à renverser le président de la République brésilienne Peixoto.

Mais l'embarras commence lorsque les faits politiques sont intimement unis à des crimes de droit commun. Les raisons d'extradition s'appliquent alors au crime commun, les raisons de non extradition au crime politique, et on peut se demander lequel des deux caractères doit l'emporter sur l'autre. La tendance des Etats est généralement d'admettre l'exception de la manière la plus large et d'innocenter tout acte criminel se rattachant de près ou de loin à une entreprise politique, au risque d'assurer au criminel une impunité scandaleuse.

C'est pour préciser le flottant de ces interprétations que l'Institut de Droit International a cru devoir faire une étude et une réglementation spéciale de la question (1).

Il est toute une série de crimes de droit commun auxquels le caractère politique doit certainement s'appliquer : ce sont ces atteintes aux personnes et aux propriétés qui résultent d'une lutte armée et constituent des *faits de guerre*. Il n'y a pas à faire de distinction suivant que les insurgés ont ou non le caractère de belligérants. Même dans une simple émeute, l'individu qui pille une boutique

nexes d'après les plus récents traités d'extradition (Cl., 1891, p. 766).

(1) Résolutions d'Oxford. — *Annuaire*, t. V. — V. aussi *Ann.*, XI, et R. Gand, 1892, étude de M. Albéric Rollin.

d'armurier et blesse à coup de feu ses adversaires n'est ni un voleur ni un meurtrier de droit commun ; le caractère politique de son délit principal justifie et innocente l'infraction commise.

Pendant la guerre de Sécession, un groupe de partisans franchit la frontière du Canada, surprit la ville de Saint-Albans (Etat de Vermont), pilla la banque, mit le feu à divers bâtiments, fit prisonniers un grand nombre de citoyens et commit d'autres actes de violences. Repoussés, ces insurgés rentrèrent sur le territoire canadien.

Leur extradition fut demandée. Elle fut refusée, par ce motif que l'attaque dirigée contre Saint-Albans était un *fait de guerre*, accompli par un officier commissionné des Etats Confédérés, à la tête d'une troupe de soldats de leur armée (1).

Un autre fait analogue peut être cité, emprunté également à l'histoire de la guerre de Sécession.

Le 16 novembre 1863, le « Guerrity », navire américain, partait d'un port mexicain à destination de New-York avec une cargaison de coton. En cours de route six passagers s'emparèrent du navire, au nom du gouvernement confédéré, et se débarrassèrent du capitaine ainsi que d'une partie de l'équipage en les abandonnant dans un canot. Quatre des coupables ayant été trouvés à Liverpool, leur extradition fut demandée, du chef de *piraterie*. On soutint pour leur défense que les actes étaient des actes de belligérants et non de pirates ; la Cour du Banc de la Reine décida que si cela était reconnu la demande devait être repoussée (2).

(1) A. Rollin, *Du principe de non-extradition pour délits politiques*, R. Gand, 1892, p. 33. — *Ann.*, t. II, p. 197.

(2) *Ibid.* R. Gand, p. 32, *Ann.*, p. 195.

La question reste donc entière dans la seule hypothèse où le crime commis ne peut être excusé comme fait de guerre, parce qu'il est réprouvé par les lois mêmes de la guerre, et où cependant il a été commis dans un but politique. Il en est ainsi toutes les fois que les insurgés combattent en violant les lois de la guerre, en incendiant les habitations particulières et les monuments publics, en saccageant les propriétés privées, en massacrant les prisonniers et les blessés, en assassinant leurs adversaires (1).

Des difficultés de cette nature ont été soulevées notamment par les guerres carlistes et par la Commune de Paris, à raison des excès déplorables qui marquèrent ces luttes intestines.

La Commune une fois réprimée, le gouvernement français demanda aux Etats voisins l'extradition des insurgés qui s'étaient réfugiés chez eux, et qu'il accusait de meurtre, incendie et brigandage. Il obtint des réponses très différentes les unes des autres.

A Genève, un meeting populaire s'assembla pour protester contre l'extradition des réfugiés ; le Conseil fédéral ratifia la volonté populaire en déclarant qu'il ne serait pas conforme au système politique établi en Suisse d'accéder à la demande du gouvernement français. L'Angleterre, sondée officieusement, répondit par un refus tellement catégorique qu'on s'abstint de lui adresser une demande officielle. La Belgique, au contraire, se refusa à considérer les communalistes autrement que comme des criminels de la plus dangereuse espèce et promit de livrer ceux qui viendraient se réfugier sur son territoire (2).

(1) Rapprocher cette théorie de la distinction établie en droit pénal entre les crimes de droit commun, les crimes politiques et les crimes mixtes. (Part. II, ch. 1).

(2) Lawrence, t. IV, p. 381. — A. Rollin, *Loc. cit.*

Enfin, en 1877, la France elle-même refusa à l'Espagne l'extradition de quelques réfugiés carlistes en raison de la connexité existant entre les crimes de droit commun, dont ils étaient accusés, et les événements politiques auxquels ils avaient pris part (1).

Les questions politiques jouent évidemment un grand rôle dans ces décisions. Au point de vue purement scientifique, on ne peut résoudre la difficulté qu'en se reportant aux principes généraux qui régissent la matière. Le principe d'extradition pour les crimes de droit commun repose sur cette idée que les criminels constituent un *danger social international*, menacent l'ordre public de la *Communauté des nations*, et que la solidarité qui unit les Etats civilisés leur fait un devoir de s'entr'aider pour combattre ces ennemis du genre humain. En matière de crimes politiques, au contraire, l'ordre social national d'un seul Etat est intéressé, et les autres n'ont pas à se mêler de la question. — Or, le fait de poursuivre un but politique par l'assassinat, l'incendie et autres moyens analogues ne constitue-t-il pas un danger international au même titre que l'assassinat et l'incendie ordinaires ? Lorsque toutes les nations proclament que la guerre a ses lois, que de tels excès sont interdits sous les peines les plus graves, que la guerre civile elle-même doit être conduite conformément aux principes du droit de gens, faut-il assurer l'impunité aux auteurs de tels actes ? Nous ne le croyons pas. Depuis longtemps les nations civilisées se refusent à regarder comme crime politique l'assassinat d'un chef d'Etat. Il est certain qu'il faut considérer de la même façon tous les crimes que prohibent les lois de la guerre. Là se trouve le seul critérium possible.

(1) *Ibid.*

C'est d'ailleurs celui qu'a adopté l'Institut de droit international dans les articles 13, 14 et 15 du règlement d'Oxford (1).

(1) Art. 13. — L'extradition ne peut avoir lieu pour faits politiques.

Art. 14. — L'Etat requis apprécie souverainement, d'après les circonstances, si le fait à raison duquel l'extradition est réclamée a ou non un caractère politique. Dans cette appréciation, il doit s'inspirer des deux idées suivantes :

a) Les faits qui réunissent tous les caractères du crime de droit commun (assassinats, incendies, vols) ne doivent pas être exceptés de l'extradition à raison seulement de l'intention politique de leurs auteurs ;

b) Pour apprécier les faits commis au cours d'une rébellion, d'une insurrection ou d'une guerre civile, il faut se demander s'ils seraient ou non excusés par les usages de la guerre.

Art. 15. — En tous cas l'extradition pour crime ayant tout à la fois le caractère de crime politique et de crime de droit commun ne devra être accordée que si l'Etat requérant donne l'assurance que l'extradé ne sera pas jugé par des tribunaux d'exception. — (*Ann.*, t. V, p. 128).

CHAPITRE VI

De la responsabilité internationale des états en guerre civile.

- 113. Exposé de la question.
- 116. Solutions diplomatiques et traités internationaux.
- 117. Hypothèses dans lesquelles le problème ne se pose pas.
 - α. Il existe entre les deux Etats un traité de non-responsabilité.
 - β. L'étranger est victime de son dol ou de sa faute.
 - γ. L'étranger a perdu sa nationalité.
 - δ. La belligéranée a été reconnue.
- 118. Objections à l'idée de responsabilité.
 - α. Différence faite entre les étrangers et nationaux.
 - β. Différence entre la guerre civile et la guerre publique.
- 119. Théorie de la responsabilité basée sur un quasi délit.
- 120. Théorie de la responsabilité basée sur un avantage fourni à l'Etat.
- 121. Théorie de la responsabilité basée sur un risque.
- 122. Principe de l'irresponsabilité. Ses limites.
- 123. Exceptions au principe. Quand un Etat peut-il être déclaré responsable envers les étrangers lésés ?

115. — Au milieu des luttes, des troubles et des désordres qu'entraîne une guerre civile, il est inévitable que les étrangers établis dans le pays éprouvent des dommages plus ou moins graves dans leurs personnes ou leurs propriétés. Ils ont à redouter également l'un et l'autre belligérants ; et des deux côtés les mêmes dangers les menacent : réquisitions militaires, destruction de leurs propriétés, entraves apportées au commerce, emprisonnement

illégitime, violences commises sur leur personne, etc.

Le gouvernement de l'Etat est-il ou non responsable des pertes et des préjudices éprouvés par ces étrangers? Ceux-ci ont-ils contre lui un recours en indemnité, soit exercé directement devant les tribunaux, soit exercé indirectement par la voie diplomatique? — Ou, au contraire, les étrangers n'ont-ils aucun droit acquis à l'indemnité, et ne peuvent-ils attendre une allocation pécuniaire que de la générosité, de la *charité* de l'Etat?

La question n'est point facile à résoudre; elle est même d'une rare complexité. Les principes de la souveraineté et de la juridiction territoriale, de l'interdépendance des Etats civilisés, de la non-intervention, de la responsabilité contractuelle ou délictuelle, la théorie de la condition des étrangers, et d'autres encore peuvent servir de point de départ à des doctrines divergentes.

Un problème de droit privé se greffe sur la question : c'est la responsabilité de l'Etat envers ses propres nationaux; l'assimilation ou la distinction qu'il y a lieu de faire entre les nationaux et les étrangers. En sus de la doctrine enfin, on doit tenir compte des stipulations conventionnelles entre Etats, de la pratique diplomatique, de la jurisprudence des commissions mixtes chargées généralement de régler ces questions d'indemnités, et, dans une certaine mesure, des législations internes.

Dégagée des idées secondaires ou accessoires, la question peut se poser ainsi :

Le gouvernement est-il responsable *en principe* des dommages survenus aux étrangers, et ne peut-il échapper à cette responsabilité que dans certains cas déterminés qui constituent autant d'*exceptions* au principe? — Ou, au contraire, est-ce l'*irresponsabilité* qui constitue la règle, et la

responsabilité l'exception ? — La pratique diplomatique a bien dégagé déjà par tâtonnement des cas d'irresponsabilité certaine (la faute lourde de la victime par exemple), et des cas de responsabilité également certaine (la faute des agents de l'Etat) ; mais ces solutions pratiques, d'un détail compliqué, apparaissent un peu confuses lorsqu'on ne sait s'il faut y voir l'application d'un principe ou d'une exception. L'abondante jurisprudence des commissions mixtes a besoin d'être systématisée, et c'est cette tâche que l'Institut a entreprise.

Avant de rouvrir la controverse de doctrine, jetons d'abord un rapide regard sur la pratique internationale, et éliminons les différentes hypothèses dans lesquelles la question ne se pose pas.

Nous pourrons ensuite exposer les différents systèmes qui ont servi à soutenir soit le principe de responsabilité, soit celui d'irresponsabilité ; puis signaler rapidement les applications du principe ainsi que les tempéraments qu'il convient d'y apporter (1).

116. — La doctrine généralement admise jusqu'à nos jours, celle que la diplomatie européenne a toujours suivie et sanctionnée, c'est la doctrine de l'irresponsabilité. Les cabinets d'Europe se sont toujours refusés à admettre qu'ils puissent devoir une indemnité aux étrangers lésés par des luttes intestines (2).

(1) Bibliographie : Torrès Caicedo, *Union latine-américaine* (Paris, 1865). — Geffken sur Heffter, § 62, n. 6, p. 144. — Pradier-Fodéré, *Op. cit.*, § 205, t. I, p. 343. — Calvo, *Op. cit.*, §§ 1280 sqq. t. III, p. 142. — *Id.*, R. Gand, 1869, p. 417. — Wiesse, *Op. cit.*, p. 43. — R. D. I. P., *Chronique*, 1895, pp. 336 et 344. — Brusa, *Rapport et projet de règlement à l'Institut. Ann.*, t. XVII. — De Bar, *Responsabilité des Etats*, etc... R. Gand, 1899, p. 464. — Brusa et de Bar, *Thèses nouvelles déposées à l'Institut. Ann.*, t. XVIII, p. 47. — Institut, *Discussion et règlement, Ann.*, t. XVIII, p. 233.

(2) En ce sens Calvo, Geffken, Pradier-Fodéré, Caicedo. V. dans

A la suite des troubles survenus en 1848 en différents points de l'Italie, troubles pendant lesquels plusieurs sujets anglais avaient éprouvé des dommages importants, le cabinet de Londres réclama par la voie diplomatique des indemnités au gouvernement toscan, ainsi qu'au gouvernement autrichien qui avait secouru le grand duc de Toscane. Le cabinet de Vienne, par l'organe du prince de Scharzemberg, refusa formellement : « s'étonnant de voir former pareille demande et réclamer pour les ressortissants d'un Etat étranger des avantages dont ses propres nationaux ne jouissaient point ». Quant au gouvernement toscan, désireux d'arriver à un arrangement amiable, il eut l'idée de soumettre l'affaire à l'arbitrage du cabinet russe. Mais ce dernier n'eut pas plutôt pris connaissance du litige, qu'il refusa même d'accepter le rôle d'arbitre, ne voulant pas, dit-il, laisser croire, en se chargeant de cette mission, qu'il put exister des doutes sur le bien fondé de la demande, alors que celle-ci ne reposait sur rien. Ce second refus détermina l'Angleterre à abandonner ses prétentions (1).

Un nombre considérable de décisions analogues pourraient être citées :

Lors de la révolution vénézuélienne de 1859, l'Espagne réclama sans succès auprès du cabinet de Caracas pour qu'une indemnité fût accordée aux sujets espagnols lésés par la révolution.

Le gouvernement américain ne se borna pas à refuser d'indemniser les étrangers qui avaient eu à souffrir de la guerre de Sécession ; il ne voulut même pas recevoir leurs réclamations.

Calvo les opinions du baron Gros, de lord Stanley, de Rutherford.

(1) Calvo, § 1283.

La Belgique affirma les mêmes principes à l'occasion de la guerre d'indépendance de 1830 et des troubles de 1834. La France en fit autant en 1830, 1848, 1871 (dans cette dernière hypothèse, elle refusa de reconnaître un droit à l'indemnité ensemble aux victimes de la Commune et à celles de la guerre de 1870) (1).

On peut citer encore des décisions analogues du gouvernement vénézuélien (1870) (2), du Chili (1891), du Brésil (1894) (3), etc. Les exemples abondent.

Remarquons toutefois que si les gouvernements intéressés ont toujours dénié le *droit* des étrangers à une indemnité, ils ne leur ont pas toujours refusé des *secours*. Le gouvernement français vota un crédit de deux millions pour indemniser les victimes de la révolution de 1830, sans distinguer entre les nationaux et les étrangers. En 1831, il répartit cinq millions entre toutes les personnes ayant eu à souffrir des troubles de 1848. Il en fut de même en 1871.

La Belgique alloua pareillement un secours de plus de neuf millions aux étrangers et aux sujets belges qui avaient subi des pertes lors des événements de 1830.

Mais toutes ces sommes furent allouées à titre de *secours gracieux* et non à titre d'indemnité; c'était, de la part du gouvernement, un acte d'équité ou de générosité, ce n'était pas l'exécution d'une obligation (4). Le principe admis

(1) Calvo-Wiesse, *passim*.

(2) R. Gand, 1891, p. 76.

(3) R. D. I. P., 1895, p. 340.

(4) Pendant la discussion d'un projet de loi destiné à indemniser les victimes des troubles de Lyon, en 1834, un député proposa un amendement dont la teneur semblait impliquer l'idée d'une indemnité obligatoire pour l'Etat. Cet amendement fut rejeté par la Cham-

par les cabinets d'Europe a toujours été que « si, dans une guerre civile, la propriété des étrangers est lésée, c'est un malheur public que les étrangers doivent partager aussi bien que les nationaux, et qui ne leur donne pas plus de droits à une indemnité proportionnelle que si leur réclamation se fondait sur toute autre calamité provenant de la volonté des hommes » (1).

Les républiques de l'Amérique latine, fréquemment agitées par des révolutions et des guerres civiles, ont généralement consenti, après chaque période de troubles graves, à déferer aux réclamations des gouvernements étrangers, soit en votant une indemnité globale, soit en instituant des commissions mixtes chargées de statuer sur chaque réclamation isolément. Sur le caractère des sommes ainsi versées on peut avoir des doutes ; les gouvernements intéressés protestent bien que ce sont de simples secours gracieux, mais certaines de ces allocations revêtent absolument le caractère d'indemnités. C'est à ce titre qu'elles sont exigées par les agents diplomatiques des Etats intéressés, exigences auxquelles il est généralement fait droit. Elles sont, de plus, accordées aux étrangers alors que les na-

bre des députés qui se rangea à l'opinion développée en ces termes par M. Dupin aîné :

« Je repousse l'amendement parce qu'il fait perdre à la loi ce caractère de secours qui seul pourrait la faire admettre par ceux qui la voteront ; ce caractère de *secours personnel* accordé non à la propriété, mais au malheur et à la personne, et non à titre d'*indemnité* ; car ce serait entrer dans une voie dangereuse et ruineuse pour l'Etat que de vouloir rebâtir des maisons qui auraient péri dans l'émeute. En cas d'émeute chacun regarderait sa maison comme assurée et dirait : « c'est l'Etat qui me payera » (Calvo, § 1291).

(1) Note du prince de Schartzenberg dans l'affaire précitée des troubles de Toscane (Pradier-Fodéré, § 205, t. I, p. 343).

tionaux n'en bénéficient pas toujours (tandis que les secours gracieux sont répartis entre toutes les victimes des troubles).

Les républiques latines protestent, mais elles payent et paraissent ainsi reconnaître implicitement leur responsabilité (1) (2). Il faut ajouter, il est vrai, que ces « aveux implicites » pourraient bien être dus à des causes dans lesquelles le droit n'a rien à voir. Toutes les républiques sud-américaines sont unanimes à se plaindre de l'empressement avec lequel les gouvernements européens accueillent les réclamations de leurs nationaux, même les moins fondées, de l'attitude comminatoire qu'ils prennent, de la déplorable facilité avec laquelle ils appuient leurs demandes de l'autorité d'une escadre. — « Des étrangers, écrit un publiciste vénézuélien, M. Sarrojo, des étrangers éprouvent des dommages par suite d'une de ces révolutions si fréquentes dans l'Amérique latine. Naturellement, ils demandent qu'on les indemnise ; s'ils ont perdu la valeur d'une piastre, ils en réclament cent. Leur ministre appuie leur réclamation. Suit l'histoire des escadres. Protestations

(1) Le Brésil, pour prendre un exemple, saisi en 1895 d'une demande d'indemnité formée par la France, en faveur des familles de trois Français tués pendant la guerre, déclara « qu'il ne pouvait être tenu d'indemniser les particuliers lésés par des cas de force majeure, tels que des troubles intérieurs ». Mais il paya néanmoins à la France les 900.000 francs qu'elle réclamait. (R. D. I. P., 1895, p. 340).

(2) Voir dans la R. D. I. P., 1896, p. 476, les conventions franco-chiliennes au sujet de cette question d'indemnité.

Voir dans la R. D. I. P., 1902, p. 12 des documents, le texte d'un protocole signé entre la France et le Venezuela, nommant une commission d'arbitrage à l'effet de statuer sur les réclamations de la France. Ces réclamations consistaient en demandes d'indemnités à raison des troubles et dommages éprouvés par les sujets français du fait des événements insurrectionnels de 1892.

du gouvernement injustement menacé, mais paiement immédiat ou promesse de paiement de ce gouvernement, auquel on ferme la bouche en lui montrant la gueule des canons (1). »

Pour échapper à ces violences morales et mettre leur responsabilité à couvert, les Etats sud-américains ont eu recours aux stipulations conventionnelles, aux traités, procédé qui a pris en peu de temps un développement considérable (2). Ils ont tout d'abord passé entre eux ces traités d'irresponsabilité ; c'était chose toute naturelle, puisqu'ils se trouvaient dans des situations analogues, exposés aux mêmes dangers de révolution, solidaires les uns des autres, et liés aussi étroitement par leur affinité naturelle que par un pacte fédéral. Mais ensuite la plupart des grandes nations

(1) Calvo, III, 148, § 1290.

— A l'appui de cette manière de voir, on peut citer l'opinion des agents diplomatiques de France, d'Allemagne, d'Espagne et de Belgique chargés de réclamer au Venezuela des indemnités en faveur de leurs nationaux, à raison de la guerre civile de 1892. Le Venezuela ne contestait pas même le principe d'indemnité, il contestait seulement l'emploi de la voie diplomatique pour réclamer des indemnités et voulait renvoyer les intéressés tant devant la Haute-Cour fédérale que devant une commission spéciale nommée à cet effet. Les ministres étrangers ne crurent pas pouvoir adopter ses vues, et dans un *Memorandum* par eux destiné à leurs gouvernements respectifs, ils émirent l'avis qu'une *forte pression pouvait devenir indispensable* pour amener le Venezuela à *s'exécuter*. Cette théorie était fondée, d'une part, sur la tendance connue du gouvernement vénézuélien à se soustraire à l'exécution de ses *obligations*, d'autre part, sur les théories que l'on s'efforçait de mettre en pratique dans ce pays en matière *d'indemnités*. (R. D. I. P., 1895, p. 344).

(2) Certains avaient d'abord imaginé de se déclarer simplement irresponsables au début des hostilités : Le gouvernement de Balma-ceda rendit un décret en 1891 pour repousser la responsabilité des actes des rebelles ; mais l'Angleterre fit ses plus expresses réserves à cet égard. (V. Wiesse, p. 50).

d'Europe ont passé avec ces mêmes Etats des stipulations analogues, renonçant à toute action éventuelle en indemnité et paraissant poser le principe que les nationaux établis à l'étranger sont tout à fait abandonnés à eux-mêmes. Nous donnons à titre d'exemple un fragment du traité franco-mexicain de 1886 (ratifié en 1888) (art. 11).

« Il est convenu entre les parties contractantes, que leurs gouvernements respectifs, excepté pour les cas dans lesquels il y aura faute ou manque de surveillance de la part des autorités du pays ou de ses agents, ne se rendront pas réciproquement responsables pour les dommages, oppressions et exactions que les nationaux de l'un viendraient à subir sur les territoires de l'autre en temps d'insurrection ou de guerre civile de la part des insurgés, ou par le fait des tribus et hordes sauvages qui refusent leur obéissance au gouvernement (1). »

Loin de résoudre la difficulté, ces traités ne font que l'aggraver. Si le traité franco-mexicain, par exemple, stipule l'irresponsabilité gouvernementale à raison des actes des rebelles *seulement* (il en est de plus généraux), on peut en conclure *a contrario* que les gouvernements contractants sont responsables des dommages causés aux étrangers par leurs propres troupes. Si les Etats contractants renoncent à se réclamer des indemnités, on peut penser qu'ils en

(1) De Clerq, t. XVII, p. 280.

— On peut citer un certain nombre de traités d'irresponsabilité réciproque : Pérou-Bolivie : 5 novembre 1863 ; — Pérou-Colombie : 10 février 1870 ; — Pérou-République Argentine : 9 mars 1874 ; — Vénézuëla-Salvador : 1884 ; — Honduras-Nicaragua : 1894 ; — France-Mexique : 27 novembre 1886 ; — France-Equateur : 12 mai 1888 ; — Espagne-Equateur : 1889 ; — Espagne-Honduras : 1894 ; — Allemagne-Colombie : 1892 ; — Italie-Paraguay : 1893 ; — Italie-Colombie : 29 octobre 1892.

(R. D. I. P., 1895, p. 339. — *Ann.*, t. XVII, p. 121.)

avaient le droit, puisqu'on ne peut renoncer qu'à un droit acquis. — La conclusion des traités d'irresponsabilité paraît ainsi militer en faveur de la thèse adverse, et fournir une base solide à la théorie de la responsabilité générale.

La nécessité de dégager les principes mêmes qui commandent la question se fait donc aujourd'hui vivement sentir. L'Institut a essayé cette œuvre de systématisation dans sa session de Neuchâtel; il a élaboré un règlement très judicieux, mais il ne s'est pas franchement prononcé sur la question de principe, si délicate.

Les premières thèses présentées par M. Brusa concluaient nettement à la responsabilité comme règle générale, en s'appuyant sur un exposé de motifs très nourri. A la suite de divergences dans le sein de la Commission, de nouvelles thèses furent présentées par MM. Brusa et de Bar, concluant encore à la responsabilité dans certains cas déterminés, mais sans dire sur quels principes elle s'appuyait. Enfin le règlement voté par l'Institut sur ces conclusions admet seulement quatre cas dans lesquels les étrangers ont droit à l'indemnité. Cela revient évidemment à dire que l'Etat est irresponsable *en principe*, et qu'il existe seulement quatre exceptions à la règle; le sens de cette disposition est bien précisé par les paroles prononcées par M. de Bar dans la discussion : « On ne peut cependant nier que, *dans certains cas*, un Etat doit être tenu de réparer le dommage causé aux étrangers... mais ces cas doivent être *restreints* dans une mesure rationnelle. » Seulement le principe d'irresponsabilité n'est pas nettement formulé.

117. — Quelle que soit la solution que doive recevoir la question, il est des cas dans lesquels l'Etat est certaine-

ment irresponsable, et peut repousser, au moyen d'une exception préjudicielle, la demande en indemnité. Il en est ainsi dans quatre hypothèses principales : lorsqu'il existe un traité de non-responsabilité entre les deux Etats ; lorsque le ressortissant de l'Etat étranger a été victime de son dol ou de sa faute lourde ; lorsqu'il a perdu sa nationalité ; et lorsque l'Etat de belligérance a été reconnue.

α) La première hypothèse est une simple application de la maxime : « foi est due aux traités », et ne peut retenir longtemps la discussion. Que ces traités stipulant l'irresponsabilité réciproque à raison des dommages causés aux étrangers par une guerre civile soient peu en harmonie avec les fonctions de l'Etat moderne, comme le pensent certains jurisconsultes ; qu'on doive souhaiter leur disparition, comme l'a fait l'Institut (1), c'est possible ; mais une fois conclus ils font la loi des parties, dans la mesure de leurs stipulations, et ne peuvent être enfreints.

β) L'étranger perd certainement tout droit à une indemnité lorsque le préjudice qu'il a souffert est la conséquence d'un acte de sa libre volonté, résultant, soit de ce que lui-même est allé au-devant du danger, soit de ce qu'il a commis une infraction aux lois et usages de la guerre.

(1) Vœu de l'Institut (voté le 10 septembre 1900) : L'Institut de Droit International exprime le vœu que les Etats évitent d'insérer dans les traités des clauses d'irresponsabilité réciproque. Il estime que ces clauses ont le tort de dispenser les Etats de l'accomplissement de leur devoir de protection sur leurs nationaux à l'étranger et de leur devoir de protection des étrangers sur leur territoire. Il estime que les Etats qui, par suite de circonstances extraordinaires, ne se sentent point en mesure d'assurer d'une manière suffisamment efficace la protection des étrangers sur leur territoire, ne peuvent se soustraire aux conséquences de cet état de choses qu'en interdisant temporairement aux étrangers l'accès de leur territoire.

Il est assez fréquent que des aventuriers de toutes nationalités profitent de la situation troublée d'un pays pour aller s'établir sur le lieu même des hostilités, dans une région dont l'insécurité n'est ignorée par personne, espérant trouver l'occasion d'y exercer un commerce lucratif et de s'y livrer à des spéculations plus ou moins honnêtes. Indemniser ces individus des dommages auxquels ils se sont volontairement exposés, et qui constituent en quelque sorte leur risque professionnel, ce serait encourager une autre spéculation, trop répandue déjà, malheureusement : celle qui consiste à s'exposer volontairement au danger dans l'espoir de se faire ensuite rembourser dix fois la valeur de ce qu'on a perdu. L'étranger qui se comporte ainsi commet une *faute lourde* et reste seul responsable des conséquences qu'elle entraîne.

Il commet également une *faute lourde* s'il s'installe dans l'Etat troublé en contrevenant à un arrêté d'expulsion (1) (certains Etats ont coutume, pour éviter des difficultés, d'expulser les étrangers au début des troubles) ; ou s'il manifeste une attitude particulièrement agressive envers la foule, au risque de provoquer contre lui des actes de violence, etc... (2).

(1) Ou encore en contrevenant à une défense formulée par son propre gouvernement d'émigrer dans l'Etat troublé.

(2) Règlement de l'Institut :

Art. 3. L'obligation du dédommagement disparaît lorsque les personnes lésées sont elles-mêmes cause de l'événement qui a entraîné le dommage. Il n'existe pas notamment d'obligation d'indemniser ceux qui sont rentrés dans le pays en contrevenant à un arrêté d'expulsion, ni ceux qui se rendent dans un pays ou veulent s'y livrer au commerce ou à l'industrie, alors qu'ils savent ou ont dû savoir que des troubles y ont éclaté, non plus que ceux qui s'établissent ou séjournent dans une contrée ne présentant aucune sécurité par suite de la présence de tribus sauvages, à moins que le

A plus forte raison l'étranger lésé n'a-t-il droit à aucune indemnité s'il a commis un véritable acte délictueux, et enfreint soit les lois de l'Etat, soit les lois spéciales de la guerre ; ce n'est plus d'une *faute lourde* qu'il porte la responsabilité, mais bien d'un véritable *dol*. S'il a agi en pirate, il pourra être traité en pirate ; s'il a pris du service dans les rangs des insurgés, il sera traité en ennemi par le gouvernement légitime. S'il s'est livré à des actes d'espionnage, s'il a essayé de forcer un blocus ou transporté de la contrebande de guerre, il ne pourra pas invoquer l'appui de son gouvernement pour échapper aux pénalités qu'il mérite ; *a fortiori* sera-t-il mal fondé à demander un dédommagement.

γ) Les Commissions mixtes, chargées de statuer sur les demandes d'indemnités, commencent par vérifier la nationalité du réclamant avant d'examiner le bien-fondé de sa demande. L'étranger faisant valoir ses droits à l'indemnité en tant que ressortissant d'un Etat donné, la première chose est de s'assurer qu'il a le droit d'invoquer la protection de son gouvernement et qu'il n'a pas perdu sa nationalité.

En dehors de toute naturalisation, un individu peut perdre sa nationalité de naissance par un séjour plus ou moins long en pays étranger. L'ancien article 17 du Code civil disposait que la qualité de Français se perd par tout établissement fait en pays étranger sans esprit de retour (1).

gouvernement du pays n'ait donné aux immigrants des assurances particulières.

(1) Cette disposition a été abrogée par la loi du 26 juin 1889. Aux termes du nouvel article 17, perd la qualité de Français :

3° Le Français qui, ayant accepté des fonctions publiques d'un gouvernement étranger, les conserve nonobstant l'injonction du

Il est vrai que toutes les législations n'ont pas adopté ce principe ; l'Italie et la Suisse, par exemple, n'admettent pas qu'un citoyen puisse perdre sa nationalité s'il ne déclare pas expressément le vouloir.

Lorsque le réclamant n'a pas perdu entièrement sa nationalité d'origine, la jurisprudence des commissions s'attache à discerner s'il a établi son *domicile* en pays étranger ou s'il y *réside* simplement. S'il est *domicilié*, c'est-à-dire établi sans espoir de retour, on admet que le lien qui le rattache à sa propre patrie est affaibli considérablement ; et que tous ses intérêts se trouvant dans le lieu de son domicile, il s'est identifié à ce nouveau pays. Bref. la jurisprudence a tendance à assimiler l'étranger établi sans espoir de retour à l'étranger qui a perdu sa nationalité, pour lui refuser toute indemnité, ou la réduire très fortement. La seule difficulté, c'est de savoir quand un étranger a quitté son pays sans espoir de retour. La Cour suprême du Chili prend pour critérium l'ensemble de circonstances suivant : « Si un émigrant quitte son pays après avoir réalisé tous ses biens, et non pas seulement pour faire un voyage de plaisir ou d'agrément ; s'il se transporte dans un pays pour y trouver une rémunération plus avantageuse de son travail ou de ses capacités industrielles ; si, y étant arrivé, il prend les habitudes du pays ; s'il y crée une branche d'industrie nouvelle ou y ouvre un bureau ; s'il bâtit une maison ; si, après s'être attaché à la population, il y noue des relations, se fait des amis ou fonde une famille ; si donc cet émigrant apporte en pays étranger ses intérêts, ses affections, son travail, ses espérances, ses devoirs, ses

gouvernement français de les résigner dans un délai déterminé.

4° Le Français qui, sans autorisation du gouvernement, prend du service militaire à l'étranger.

sympathies, en un mot, l'ensemble de sa personnalité physique et morale, il n'y a plus de doute à avoir : il a quitté son pays d'origine *sine animo revertendi*, et de fait, par sa résidence, il s'est incorporé lui-même au pays qu'il habite et au peuple dans le sein duquel il s'est fixé (1).

δ) L'Etat en butte à une demande d'indemnité peut encore exciper, pour s'y soustraire, de ce que les insurgés ont été reconnus comme belligérants. Proclamée par le gouvernement lui-même, la reconnaissance dégage sa responsabilité vis-à-vis de toutes les Puissances ; proclamée par un Etat étranger, elle produit effet seulement à l'égard de ce dernier. Mais que ses effets soit généraux ou partiels, la reconnaissance ne décharge le gouvernement que de la responsabilité des actes des rebelles, et non point de celle de ses propres actes, qui reste toujours discutable. A proprement parler, elle opère un transfert de responsabilité. Tant que les rebelles relevaient du gouvernement, ce dernier supportait les conséquences de leurs actes ; après la reconnaissance, ces conséquences retombent sur la communauté belligérante, nouvel être juridique dont relèvent les insurgés.

A dater du jour de la reconnaissance, les Puissances qui croient pouvoir demander des indemnités à raison des dommages éprouvés par leurs nationaux *du fait des insurgés*, doivent adresser leurs réclamations au gouvernement de fait de la communauté belligérante et non au gouvernement régulier de l'Etat. C'est en vertu de ce principe que le gouvernement de Washington refusa même de recevoir les réclamations basées sur des dommages qu'avaient causés les Sudistes (2).

(1) Avis du Ministère public près la Haute Cour Suprême. Cité par Wiesse, p. 58.

(2) Règlement de l'Institut.

118. — En dehors des quatre hypothèses que nous venons d'énumérer, la question de responsabilité du gouvernement envers les étrangers se pose et peut être discutée. Le principe de responsabilité peut s'appuyer sur différentes idées : un quasi-délit de l'Etat, la compensation d'un bénéfice retiré de l'étranger, un risque, etc...; mais, quelque base qu'on lui donne, il étonne tout d'abord l'esprit, et apparaît comme une injustifiable exception.

Les nationaux de l'Etat lésés par la guerre civile n'ont pas de recours contre leur gouvernement pour se faire indemniser des dommages qu'ils ont soufferts. Comment admettre que l'étranger puisse être mieux traité, sans violer ce principe du droit des gens que l'étranger ne peut jamais jouir de droits plus étendus que le régnicole ?

D'autre part, pourquoi poser le problème quand il s'agit d'une guerre civile, et ne pas le soulever quand il s'agit d'une guerre internationale ? Les étrangers sont-ils donc moins dignes d'intérêt dans un cas que dans l'autre ?

Les deux objections paraissent très fortes, et méritent un instant d'examen.

Art. 2. L'obligation est fondée également lorsque le dommage a été commis sur le territoire d'un gouvernement insurrectionnel, soit par celui-ci lui-même, soit par un de ses fonctionnaires.

Cependant certaines demandes d'indemnité peuvent être écartées, quand elles sont relatives à des faits qui se sont produits après que le gouvernement de l'Etat auquel appartient la personne lésée a reconnu le gouvernement insurrectionnel comme Puissance belligérante, et quand la personne lésée a continué de garder son domicile ou son habitation sur le territoire du gouvernement insurrectionnel.

Tant que ce dernier est considéré par le gouvernement de la personne soit disant lésée comme Puissance belligérante, les demandes ne pourront être adressées, dans le cas de l'alinéa 1 de l'art. 2, qu'au gouvernement insurrectionnel et non au gouvernement légitime.

α) La distinction faite entre l'étranger et le régnicole, à égalité de situation, paraît une injustice. Nous avouons ne pas pouvoir l'apprécier autrement, si l'on envisage la question comme un problème de *droit public interne*, si on s'occupe uniquement des liens possibles de droit existant entre un gouvernement et des individus (régnicoles ou étrangers) qui résident sur son territoire. Mais si nous étudions la question au point de vue du *droit international*, tout change. Les individualités s'effacent, remplacées par les Etats qu'elles représentent ; et on conçoit très bien qu'un Etat puisse devoir une réparation à un Etat étranger (représenté par ses ressortissants) alors qu'il ne saurait être tenu de s'en accorder à lui-même (représenté par ses nationaux). Un exemple fera mieux saisir notre idée : une manifestation politique se produit en France, mettons contre l'Italie : des sujets italiens sont maltraités et blessés ; pareil nombre de Français innocents souffrent de la bagarre. Considérés en tant qu'individus, les blessés français ou italiens sont également dignes d'intérêt. Au point de vue international, il est cependant certain que la France devra à l'Italie une réparation pour l'injure à elle faite (cette réparation pourra consister en secours aux blessés) ; elle ne devra rien à ses propres nationaux, ce dernier rapport ne relevant que du droit interne, c'est-à-dire de la volonté de l'Etat français.

Ainsi peut être écartée la première objection. Il faut conclure de ce qui précède qu'une théorie affirmant la responsabilité de l'Etat doit, pour être soutenable, considérer les étrangers non point en tant qu'individus lésés mais en tant que ressortissants d'un Etat étranger, et donner à cette responsabilité le caractère d'un rapport d'Etat à Etat. Dans l'hypothèse contraire, la distinction entre étrangers et na-

tionaux n'aurait point raison d'être, et le problème se compliquerait d'une question de droit privé.

Concluons encore que la seule voie normale pour adresser les demandes en indemnité, est la voie diplomatique, et non l'action directe intentée par l'étranger en son nom propre contre l'Etat responsable devant les tribunaux. La première voie en effet implique un rapport de droit public ; la seconde un rapport de droit privé.

β) Quant à la distinction faite entre la guerre civile et la guerre internationale, elle se justifie par ce fait que l'individu neutre jouit dans celle-ci de garanties qu'il n'a pas dans celle-là. La propriété privée est inviolable ; les réquisitions militaires, prises de propriété, etc..., ne peuvent s'opérer que contre paiement immédiat d'une indemnité, et l'individu n'est exposé qu'aux cas de force majeure, aux « maux de la guerre » que tous les habitants du pays supportent également. Les garanties données à l'individu dans une guerre civile non reconnue sont au contraire presque nulles, puisque les lois de la guerre ne sont pas applicables, et il devient nécessaire de protéger l'étranger par un autre moyen contre les exactions et les abus d'autorité.

119. — Nous avons vu précédemment que la thèse de l'irresponsabilité avait longtemps dominé dans la doctrine ; elle était naturellement liée à celle de la souveraineté absolue de l'Etat dans le domaine de sa juridiction territoriale. Maître chez lui, l'Etat n'admettait pas qu'un autre Etat puisse avoir à apprécier et juger sa conduite.

Avec l'idée de l'interdépendance des Etats civilisés se développa celle de devoirs internationaux et de responsabilité internationale. Et c'est sur l'idée de responsabilité dé-

lictuelle de l'Etat que fut basé pour la première fois le droit de l'étranger lésé à une indemnité (1).

L'Etat admis dans la famille des nations est tenu de certaines obligations, en retour des avantages qui lui sont conférés. En particulier, il doit utiliser la force publique dont il dispose pour empêcher qu'aucun acte illégitime soit commis sur son territoire. Ceci n'est pas seulement une obligation de droit public interne, comme on l'a toujours admis ; c'est un devoir international. Si donc il laisse une révolution éclater sur son territoire, il manque à ses obligations vis-à-vis des autres Etats, et il est responsable *quasi ex delicto*. L'Etat s'est engagé à assurer une certaine sécurité aux étrangers, et il est responsable s'il ne le fait pas.

Cette idée fondamentale de la responsabilité délictuelle donne elle-même naissance à plusieurs systèmes :

α) D'après l'opinion la plus modérée, l'Etat s'est engagé à assurer aux étrangers une sécurité *égale* à celle de ses nationaux. Tant qu'un même événement troublera également nationaux et étrangers, ceux-ci n'auront encore rien à dire ; ils ne pourront faire entendre des réclamations que s'ils sont *moins bien protégés* que les nationaux ; s'ils sont systématiquement molestés à raison même de leur qualité d'étrangers (2). Dans cette hypothèse, l'Etat est présumé en faute, et il n'est point nécessaire de démontrer la négli-

(1) Wiese, p. 43 sqq.

De Bar, *loc. cit.* R. Gand, p. 471.

(2) Ainsi le gouvernement des Etats-Unis a payé une indemnité pour les Italiens lynchés en 1891 à la Nouvelle-Orléans, les autorités de la ville ayant été convaincues de négligence. Le gouvernement français agit de même pour les Italiens maltraités à Aigues-Mortes le 17 août 1893 (R. D. I. P., I, pp. 171, 177).

gence des autorités qui ont laissé s'accomplir ces scènes de désordre (1).

β) Puisque l'Etat délègue son autorité à ses fonctionnaires et exige des individus l'obéissance passive, sa responsabilité doit être considérée comme engagée si les autorités n'ont pas pris toutes les précautions nécessaires pour assurer l'ordre ; en un mot, s'il y a faute de la part d'un de ses fonctionnaires, manque de surveillance ou violation du droit des gens. Ce principe est des plus admissibles en lui-même, mais les difficultés inhérentes à la preuve de la faute le rendent presque impossible à appliquer. L'Etat étranger qui croit avoir droit à une réparation doit en effet fournir une double preuve : *Primo*, qu'une autorité de l'Etat responsable a commis une faute ; et, *Secundo*, que cette autorité est légitime. L'action diplomatique se heurtera à la résistance du gouvernement, peu disposé à accepter ce contrôle de sa propre conduite, et le différend menacera de s'éterniser ou de passer à l'état aigu.

γ) Pour éviter les difficultés inhérentes à la preuve, une troisième opinion admet, à l'encontre du gouvernement coupable, une présomption de faute *juris et de jure*. Ce gouvernement est toujours réputé avoir causé l'insurrection, soit par mauvaise volonté, soit par simple négligence. S'il ne peut faire la preuve du contraire ou se dérober derrière l'une des quatre exceptions signalées plus haut, il devra indemniser les Etats étrangers lésés par ces troubles

(1) L'étranger est pareillement fondé à se plaindre toutes les fois qu'il est brusquement privé de l'exercice d'un droit dont il jouissait. L'Etat qui ferme sans notification préalable un port ouvert au commerce est tenu d'indemniser les commerçants auxquels cette mesure a préjudicié.

dans les personnes de leurs ressortissants. La présomption de faute est généralement admise par la diplomatie d'Europe à l'encontre des Etats sud-américains.

En faveur de cette opinion, on peut invoquer la théorie de la responsabilité communale admise par la législation française, — au moins à titre d'analogie, car il est toujours dangereux de raisonner en droit public sur des textes de droit privé. —

La loi du 10 vendémiaire an IV, puis celle du 5 avril 1884 ont déclaré les communes responsables des rassemblements armés, émeutes et troubles qui se produiraient sur leur territoire, et tenues d'indemniser les citoyens auxquels ces troubles auraient préjudicié (1). Cette responsabilité est générale, et ne souffre de dérogations que dans certains cas particuliers. Sur l'origine de l'obligation ainsi imposées aux communes on a beaucoup discuté (2) ; mais l'origine la plus vraisemblable se trouve dans une *présomption de faute* des autorités communales. La commune est présumée en faute, et la preuve en est que son obligation s'éteint lorsqu'elle peut fournir une preuve contraire, et démontrer que ce n'est pas elle qui est cause de l'émeute (3).

(1) Loi 5 avril 1884 :

Art. 106 : — Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées.

(2) Calvo va jusqu'à dire qu'à son avis la loi du 10 vend. an IV consacre le principe du *secours facultatif* accordé aux victimes, mais non celui de l'*obligation légale* (Calvo, § 1294, t. III, p. 148).

(3) Art. 103. Les dispositions des art. 106 et 107 ne sont pas applicables : 1^o Lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements ou d'en faire connaître

Il suffirait de généraliser cette théorie et de la faire passer du droit privé dans le droit public pour arriver à la présomption de faute de l'Etat.

Cette théorie n'est pas admissible, parce qu'elle repose sur une fiction, fiction arbitraire et dépourvue de toute base juridique. « A-t-on jamais connu, dit M. Brusa, un seul Etat dont l'organisation serait tellement parfaite qu'aucune agitation violente ne pourrait en aucun cas troubler l'ordre et la paix à l'intérieur? Les émeutes et les révolutions intérieures, on n'est pas plus sûr de les prévenir qu'on n'oserait être sûr de prévenir toujours une guerre à l'étranger. Et pourtant il serait fort peu juste peut-être d'en faire remonter les tristes événements aux torts des gouvernements. Le hasard entre toujours pour quelque chose, pour beaucoup même, dans toutes sortes d'événements; et la plus grande sagesse humaine, tout en y ayant raisonnablement égard, n'en est jamais entièrement à l'abri (1). »

120. — Une théorie très originale, concluant également à la responsabilité générale de l'Etat envers les étrangers lésés par la guerre civile, et inspirée par une conception très large des devoirs de l'Etat moderne, est celle qui fut présentée en 1898 à l'Institut de Droit International au nom de la commission d'études par lui nommée (2). Eliminant toute notion de faute ou de quasi-délit, cette doctrine établit une très curieuse analogie entre les devoirs de

les auteurs. 2° Dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée. 3° Lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

Cf. Michoud, *De la responsabilité des communes à raison des fautes de leurs agents*, R. D. P., 1897, I, 41.

(1) Brusa, Rapport à l'Institut (*Ann.*, t. XVII, p. 100.)

(2) V. Rapport Brusa (*Ann.*, t. XVII).

l'Etat vis-à-vis des étrangers lésés, en droit international, et les devoirs de l'Etat, en droit public interne, envers les particuliers expropriés pour cause d'utilité publique.

Le droit à réparation tire directement son origine de l'exercice du pouvoir public appartenant à l'Etat. Celui-ci, poursuivant le bien général, a le droit incontestable de le faire prévaloir sur l'intérêt particulier ; mais il n'a pas pour cela le droit de sacrifier cet intérêt particulier ; il doit lui accorder une satisfaction d'une autre nature, compensant la renonciation qu'a accompli l'individu en faveur de l'Etat. En d'autres termes, l'Etat doit au particulier une réparation, une indemnité, et c'est sur ce principe que s'appuie la théorie de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Toutes les fois que l'Etat, poursuivant un but général, tirera profit et secours des biens d'un particulier, il sera donc tenu d'indemniser ce particulier. La limitation du droit de l'individu est imposée dans l'intérêt de la collectivité, et celle-ci est tenue à indemnité à proportion de l'avantage qu'elle en retire.

Or, l'Etat tire de la présence des immigrés étrangers sur son territoire de sérieux avantages. Il bénéficie de leurs travaux, de leur capitaux, de leur industrie. Il sera donc tenu de les indemniser s'il a été obligé de les léser ou de les laisser léser en poursuivant un but d'intérêt général : la répression de l'insurrection.

Le point faible de cette théorie, c'est qu'elle peut s'appliquer aux nationaux comme aux étrangers. Car enfin, si l'Etat tire profit des étrangers et utilise ces ressources à la répression des troubles, quel bénéfice plus grand encore ne doit-il retirer de l'industrie de ses propres nationaux ? Il devrait donc également une indemnité à ces derniers, et

nous nous heurtons alors à une question de droit privé. — On nous répond à ceci : « il n'est pas question d'un échange formel entre Etat et sujets ; cela est faux et nous ramènerait au droit médiéval, mais il s'agit d'une corrélation entre droits et obligations, telle que peut l'entendre une doctrine de l'Etat souverain. C'est cet Etat souverain qui, tout en reconnaissant cette corrélation substantielle, la détermine et la règle lui-même sous la forme et dans les conditions et proportions que la souveraineté rend nécessaires » (1).

Faut-il donc admettre que l'Etat ait le droit de régler si librement la corrélation entre ses droits et ses devoirs, qu'il puisse admettre l'existence de cette corrélation en faveur des étrangers et la repousser quand il s'agit de ses nationaux ? Cette distinction n'est-elle pas injustifiable ? Une théorie générale de la responsabilité, nous l'avons vu, net peut établir une différence de traitement entre étrangers et nationaux que si elle considère l'étranger comme le représentant d'un Etat auquel est dû l'indemnité, si elle n'accorde à l'individu lésé qu'un droit subjectif appuyé sur un droit objectif de l'Etat dont il relève.

Or, la doctrine que nous venons d'exposer considère l'individu lésé en lui-même, et tout individu aura également droit à l'indemnité, qu'il soit régnicole ou étranger, dès l'instant que l'Etat tire de lui un bénéfice certain. — De là ce dilemme : si les nationaux ne sont pas indemnisés, les étrangers ne peuvent prétendre à meilleur traitement. Si les étrangers sont indemnisés, les nationaux doivent l'être également.

121. — La même critique s'adresse à un autre système très voisin du précédent, appuyé sur la même idée, mais plus

(1) Brusa, *Loc. cit.*, p. 107.

général et plus synthétique que lui, le système du *risque* (1).

Depuis quelques années, une notion juridique nouvelle, celle du *risque*, s'est substituée en matière de responsabilité à la notion traditionnelle de *faute*. On admet que celui qui tire parti d'une personne ou d'une chose soumise à son domaine doit supporter les conséquences fâcheuses dont cette personne ou cette chose est la cause et qui viennent à l'atteindre. En France, notamment, il a été fait plusieurs applications de cette idée : aux *accidents de travail* (loi 9 avril 1898), c'est le *risque professionnel* ; aux dommages causés par les élèves des établissements d'enseignement (loi du 20 juin 1899), c'est le *risque universitaire* ; aux erreurs commises dans l'administration de la justice (loi du 8 juin 1893), c'est le *risque judiciaire* ; aux dommages permanents causés par l'exécution de travaux publics (jurisprudence administrative), c'est le *risque administratif*.

Par analogie, cette notion du risque pourrait être introduite en droit international public, et appliquée aux dommages causés par les troubles internes aux habitants d'un Etat ; ce serait le *risque étatif*. Cette théorie protégerait l'individu en restreignant l'omnipotence excessive de l'Etat. Celui-ci, d'autre part, pourrait toujours dégager sa responsabilité en prouvant la faute ou la négligence de la victime.

De l'aveu même de ses partisans, la théorie du *risque étatif* ne peut pas être restreinte aux seuls étrangers ; elle s'appliquerait pareillement aux nationaux et justifierait leurs prétentions à l'indemnité. Etrangers et régnicoles seraient mis sur pied d'égalité, investis des mêmes droits

(1) V. Discussion à l'institut : opinion de M. Fauchille (*Ann.*, t. XVIII, p. 234).

envers l'Etat (1). Et dès lors, on se heurte à une question de droit privé, aucune autorité supérieure ne pouvant contraindre les Etats à modifier leurs législations internes et à reconnaître à leurs nationaux un droit à l'indemnité. Le système est beau, en harmonie avec les notions juridiques modernes, mais trop vaste ; son défaut est d'embrasser à la fois le droit interne et le droit international, et, partant, d'être actuellement inapplicable.

122. — Aucune théorie, dans l'état actuel du droit des gens, ne permet donc de déclarer un Etat responsable en principe et de plein droit, envers les étrangers qui ont eu à souffrir des troubles intérieurs.

La règle générale, c'est l'*irresponsabilité* de l'Etat.

Ce premier point éclairci, il reste à déterminer l'étendue d'application de la règle. Le principe d'irresponsabilité est-il absolu ? S'il tolère des exceptions, quelles sont-elles ?

L'ancienne doctrine, nous l'avons vu, était celle de l'irresponsabilité absolue. Elle repoussait toute réclamation de l'étranger, en invoquant la théorie de la force majeure sans admettre qu'on puisse faire des distinctions et donner des solutions différentes suivant les cas. La guerre civile était un cas de *vis major* comme la guerre étrangère, la famine ou les tremblements de terre ; régnicoles et étrangers devaient en souffrir également, personne ne pouvait en être rendu responsable.

Il a fallu l'exemple des incessantes révolutions de l'Amérique du Sud pour démontrer tout ce que cette théorie

(1) L'analogie avec la théorie du *risque professionnel*, telle qu'on l'a invoquée, conduit précisément à cette solution, puisque la loi du 9 avril 1898 ne distingue pas entre l'ouvrier français et l'ouvrier étranger.

avait d'excessif. Chaque fois qu'une guerre civile éclate, le gouvernement légitime prétend qu'il a fait tout son possible pour l'empêcher, qu'il est en face d'un cas de force majeure ; et cela est généralement vrai. Mais une fois la révolution déclarée, le gouvernement n'est-il pas responsable de ses propres actes ? S'il fait ou laisse fusiller sans jugement des étrangers pacifiques, comme on l'a vu à Cuba, pourra-t-il encore invoquer la force majeure ? Non, évidemment, puisqu'il est en faute, et qu'il s'est mis volontairement en faute.

De là la formule qui paraît résumer les principes applicables à la question :

L'Etat n'est en principe pas responsable des dommages causés aux étrangers par la guerre civile — cas de force majeure.

Toutefois cette irresponsabilité cesse lorsque la lésion subie par l'étranger résulte de la volonté libre de l'Etat : de sa faute ou de son imprudence.

Et nous revenons ainsi au premier système quasi-délictuel, le seul possible, en dépit de ses inconvénients pratiques, celui qu'a adopté l'Institut de Droit international.

123. — Ces développements juridiques étaient indispensables pour éclairer en résumant l'évolution des doctrines, les discussions pratiques de l'Institut et de Wiesse. Les cas particuliers de droit à l'indemnité sont assez nombreux, très délicats et sujets à varier suivant les temps et les lieux ; on ne peut donc en donner qu'une classification générale, très résumée.

α) L'Etat sera, premièrement, tenu pour responsable, lorsqu'il manque à l'un de ses devoirs internationaux : celui d'assurer la sécurité des étrangers sur son territoire. Il

devra une réparation lorsqu'une manifestation violente et injurieuse aura été dirigée contre les étrangers à raison même de leur qualité d'étrangers, lorsque l'ambassade de l'Etat étranger aura été insultée. Nous pouvons citer à titre d'exemple les réparations obtenues du Chili, à raison des injures adressées au ministre d'Espagne par la populace de Santiago en 1864 ; de l'Espagne en 1885, ensuite des attaques de la populace de Madrid contre l'ambassade d'Allemagne ; du Chili en 1891, à raison des blessures infligées à un certain nombre de marins du navire américain *le Baltimore* (1). Rappelons encore les indemnités allouées à l'Italie par les Etats-Unis, en 1891, à la suite des lynchages de la Nouvelle-Orléans, et par la France en 1894, à la suite des incidents d'Aigues-Mortes.

Les réparations consisteront, dans les cas analogues, en la recherche et la punition des coupables (2), en une amende honorable faite à l'Etat offensé, en secours et indemnités accordés aux particuliers lésés.

β) La responsabilité de l'Etat est pareillement engagée lorsqu'il prend une mesure de défense contraire aux usages internationaux et préjudiciable aux étrangers.

Il arrive fréquemment que les mesures défensives prises par le gouvernement portent préjudice au commerce des neutres. Tantôt un port est fermé aux navires étrangers, et défense est faite à ceux-ci d'y pénétrer, sans qu'on leur ait adressé aucune notification régulière de blocus ou de fermeture. Tantôt le gouvernement retient dans ses ports

(1) Wiesse, p. 47.

(2) Les Puissances européennes exigèrent de la Cour de Pékin la punition des chefs de l'insurrection des *Boxers*. Celle-ci désigna comme coupables un certain nombre de mandarins qu'elle fit aussitôt décapiter.

les navires neutres prêts à se rendre dans des ports neutres, de crainte qu'ils ne fassent parvenir aux rebelles d'utiles renseignements sur les préparatifs militaires effectués dans la contrée où ils sont mouillés.

Ces excès et abus d'autorité justifient incontestablement une demande d'indemnité de la part de ceux qui en ont été victimes.

γ) On en peut dire autant de cet abus de pouvoirs qui consiste à exercer en pleine paix les droits spéciaux inhérents à la guerre. L'existence d'une guerre civile *non-reconnue* ne justifie pas, nous l'avons vu, l'établissement d'un blocus, ni l'exercice du droit de visite ou du droit de confiscation. Elle ne justifie pas davantage sur terre l'emploi des réquisitions militaires. Ce dernier abus est très fréquent; dès qu'une révolution un peu grave oblige les troupes gouvernementales à entrer en ligne, celles-ci n'hésitent pas à réquisitionner les objets qui leur sont utiles, à s'emparer des propriétés privées pour faciliter leurs opérations, et croient régulariser leur action en distribuant des reçus en forme aux individus expropriés. L'exercice du droit de réquisition, même contre reçu, n'est légitime que dans une guerre civile *reconnue*. Tant que la paix n'a pas été troublée, ou est censée n'avoir pas été troublée, ces pratiques constituent un abus de pouvoir, qui engage la responsabilité de l'Etat.

δ) Tous les excès inutiles commis par les fonctionnaires du gouvernement : arrestations arbitraires, destruction ou saisie des biens des particuliers, emprisonnement illégitime, etc... doivent être réparés par l'Etat responsable sous forme d'indemnités.

ε) Enfin tant que la reconnaissance de belligérance n'a pas été effectuée, l'Etat répond encore des mêmes faits,

alors qu'ils sont commis non point par ses agents, mais par les insurgés et les agents de ces derniers.

On a vivement discuté ce dernier point. La responsabilité des actes des insurgés, a-t-on dit, ne doit pas peser sur le gouvernement. Les faits délictueux ont été commis par des individus entièrement étrangers à son autorité, sur lesquels il n'a ni possibilité de contrôle, ni moyens d'action. Tout ce qu'on peut demander à l'Etat, c'est de les punir.

Raisonnement ainsi, c'est oublier que l'Etat peut, quand il le veut, se décharger de cette responsabilité en reconnaissant les insurgés comme belligérants. S'il ne le fait pas, c'est qu'il considère toujours les révoltés comme ses ressortissants, qu'il prétend avoir autorité sur eux comme sur les autres citoyens : la logique la plus élémentaire veut alors qu'il accepte la responsabilité de leurs actes. « Un gouvernement, disait le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis en 1873, à l'occasion d'une révolution dans le Vénézuëla, un gouvernement peut être tenu comme responsable des dommages causés par des insurgés, lorsque ceux-ci n'ont pas été reconnus comme belligérants par le gouvernement contre lequel ils se sont révoltés, ou par le gouvernement étranger qui formule une réclamation (1). » Il n'est pas question d'ailleurs de mettre à la charge du gouvernement l'obligation de réparer *tous* les dommages causés par les rebelles ; les conséquences des opérations militaires, par exemple, bombardements ou autres, sont toujours des cas de force majeure, que les canons soient gouvernementaux ou révolutionnaires. L'Etat répond seulement des abus de

(1) Wiese, p. 51.

Mêmes décisions de la part du gouvernement américain en 1834 au sujet d'une révolution mexicaine, et de la chancellerie anglaise en 1826 à propos de l'insurrection grecque.

pouvoirs commis par les autorités rebelles, et dans la mesure où il répond des actes de ses propres préposés (1).

(1) Règlement de l'Institut de droit international.

Art. 1. — Indépendamment des cas où des indemnités peuvent être dues aux étrangers en vertu des lois générales du pays, les étrangers ont droit à un dédommagement, lorsqu'ils sont lésés dans leurs personnes ou dans leurs biens au cours d'une émeute, d'une insurrection ou d'une guerre civile :

a) Lorsque l'acte dont ils ont souffert est dirigé contre les étrangers comme tels en général, ou contre ceux-ci comme ressortissants d'un Etat déterminé, ou :

b) Lorsque l'acte dont ils ont souffert consiste à fermer un port sans notification préalable en temps utile, ou à retenir des navires étrangers dans un port, ou :

c) Lorsque le dommage résulte d'un acte contraire aux lois commises par un agent de l'autorité, ou :

d) Lorsque l'obligation du dédommagement est fondée en vertu des principes généraux du droit de la guerre.

Art. 2. — L'obligation est fondée également lorsque le dommage a été commis (n° 1, a et d) sur le territoire d'un gouvernement insurrectionnel soit par celui-ci lui-même, soit par un de ses agents.

QUATRIÈME PARTIE

DES GOUVERNEMENTS DE FAIT

AVANT-PROPOS

124. Nous avons jusqu'ici étudié la guerre civile en elle-même, recherchant quels problèmes juridiques soulèvent ces hostilités irrégulières entre un Etat et une communauté belligérante, quels principes régissent les relations des parties contendantes soit entre elles, soit avec les tiers.

Ces points ne sont pas les seuls par lesquels une guerre civile intéresse le droit des gens. Il ne faut pas oublier que la guerre n'est qu'un *moyen* dont les insurgés se servent pour atteindre un *but*; et qu'ils s'efforcent de réaliser une transformation plus ou moins complète, soit dans la personnalité de l'Etat, soit dans l'organisation politique, soit dans les institutions sociales de leur pays. Que leur réussite soit complète et définitive ou seulement partielle et temporaire, les bouleversements politiques produits par eux influenceront nécessairement sur les relations de l'Etat troublé avec les autres membres de la Communauté des Nations, et acquerront par là une portée internationale.

La guerre civile amène-t-elle une transformation dans la personnalité internationale de l'Etat, en réalisant la sécession d'une colonie ou d'une province, en déchirant un lien fédéral existant? Alors se pose pour les Puissances tierces la question de reconnaissance du nouvel Etat: A partir de quel moment la souveraineté s'est-elle divisée?

Quand convient-il de reconnaître l'Etat nouveau et d'entrer avec lui en relations diplomatiques ? Dans quelle mesure les obligations juridiques de l'Etat ancien se sont-elles divisées et réparties entre les deux Etats actuels ? etc...

Le résultat de la lutte est-il une simple transformation gouvernementale ? Il intéresse encore les Puissances, car le gouvernement est l'organe chargé de représenter l'Etat dans les relations extérieures. Si deux gouvernements se disputent le pouvoir, prétendant chacun représenter l'Etat et être obéi comme tel, les Etats tiers peuvent se trouver fort embarrassés pour choisir entre eux. Deux grandes questions se posent alors : En droit public interne, celle de la *légitimité* ; en droit international, celle de la validité des actes d'un gouvernement de fait, des relations à entretenir avec lui, et de la transmission possible audit gouvernement des obligations du gouvernement légal (ou vice versa).

Nous ne dirons rien de l'hypothèse d'une guerre civile à but *social* : les modifications sociales internes n'intéressent pas en principe les Etats tiers. Toutefois, une transformation sociale violente paraissant impossible sans changement de gouvernement, cette dernière hypothèse rentre dans la précédente.

Les effets politiques internationaux produits par une guerre civile sont donc nombreux et importants.

Nous n'avons pas l'intention de traiter cette vaste matière, qui ne se rattache pas directement, d'ailleurs, à notre étude. Nous dirons seulement quelques mots sur la question la plus connexe à notre sujet : de la nature des gouvernements de fait et de la validité de leurs actes.

CHAPITRE PREMIER

Les gouvernements de fait et la personnalité internationale de l'état.

- 125. Généralités.
- 126. Définition et classification des gouvernements de fait.
- 127. Capacité des gouvernements généraux.
- 128. Influence de la guerre civile sur la souveraineté de l'Etat.
- 129. Capacité des gouvernements locaux.
- 130. Reconnaissance d'un gouvernement de fait par les Etats tiers.

125. — Les transformations politiques intérieures que peut subir un Etat ne modifient pas sa personnalité internationale, ne changent ni ses droits ni ses obligations envers les autres Etats. Une nation est, et demeure toujours, libre de se donner le gouvernement qui lui plaît ; les Etats voisins ne peuvent se refuser à le reconnaître sous prétexte qu'il consacre un régime politique leur déplaisant.

Ce principe aujourd'hui universellement adopté paraît aboutir à la conclusion suivante : les révolutions demeurent du domaine du droit constitutionnel interne ; les Puissances doivent traiter indifféremment avec tous les gouvernements qui se succèdent, sans s'inquiéter ni de leur origine, ni de leurs tendances, ne voyant en eux que les représentants d'une seule et même personne : l'Etat.

Il est très vrai que le principe de *légitimité*, ou mieux de *légalité*, qui joue en droit constitutionnel un rôle si im-

portant, est de nulle valeur en droit international. Les Etats qui désirent entrer en relations avec un nouveau gouvernement ne s'inquiètent pas de savoir s'il est constitutionnel ou anticonstitutionnel ; ils s'inquiètent uniquement de savoir si, *en fait*, il est obéi par la nation et représente l'Etat.

Mais ce point de fait lui-même n'est pas toujours facile à trancher. Des gouvernements dissemblables peuvent se succéder avec la plus grande rapidité dans l'Etat troublé ; ils peuvent même coexister, en prétendant chacun représenter l'Etat et être le seul obéi. De là pour les Etats tiers la nécessité d'examiner de plus près le bien fondé de leurs prétentions, de s'assurer, avant de traiter avec eux, qu'ils représentent réellement la volonté nationale ; de là la distinction des *gouvernements de droit* et des *gouvernements de fait*, ainsi que la classification de ces derniers.

126. — On appelle gouvernement de fait un organisme politique né d'un coup de force, et n'ayant pas encore reçu de consécration juridique, mais qui, cependant, est obéi par tout ou partie de la nation et administre les affaires publiques.

Ce terme s'oppose à celui de gouvernement *légal* ou *légitime* (1), qui désigne un organisme politique ratifié

(1) Nous prenons ici, suivant la terminologie courante, les deux mots pour synonymes. Mais il y a cependant une différence entre eux :

Un gouvernement *légitime* est un organisme politique établi conformément à un principe réputé supérieur à la volonté nationale, et par suite intangible. L'idée de légitimité peut s'appliquer à une constitution ou à une dynastie héréditaire, mais sa véritable source est dans le principe monarchique de droit divin.

La théorie de la légitimité s'oppose à tout bouleversement révolu-

par la volonté nationale au moyen d'une « Constitution » votée par une assemblée de représentants.

Un changement révolutionnaire peut être inconstitutionnel sans être illégal, puisqu'il a précisément pour but d'exprimer une volonté nouvelle de la Nation. C'est en ce sens que Pinheiro Ferreira a dit : « La légitimité des gouvernements ne dérive que de la libre obéissance des peuples » (1). Toutefois, il est bon de s'assurer que la révolution exprime bien la volonté nationale et non celle d'un parti de factieux. C'est pourquoi on réserve le qualificatif de *légal* au gouvernement ratifié par une Assemblée Nationale, décidant souverainement ; et on appelle gouvernement *de fait* tout organisme politique qui n'a pas reçu cette investiture constitutionnelle.

L'Etat étranger distingue entre le gouvernement *légal*, représentant certain de l'Etat avec lequel il sait pouvoir traiter en toute confiance, et le gouvernement *de fait*, qui nécessite beaucoup plus de circonspection dans les relations nouées avec lui.

Pour apprécier le degré de validité des actes d'un gouvernement de fait, et déterminer la nature des relations qu'il convient d'entretenir avec lui, l'Etat étranger ne s'embarrasse point de la question de légalité. Il lui est souverainement, *même ratifié par la nation* ; c'est en s'appuyant sur elle que la Sainte Alliance prétendait faire du régime monarchique « un principe de droit public européen ».

Par gouvernement *légal* on entend, au contraire, un gouvernement établi conformément à la volonté nationale, considérée comme souveraine, ou ratifié par elle.

Le principe de légitimité ayant aujourd'hui presque entièrement disparu du droit public européen, on peut sans inconvénient employer les deux mots l'un pour l'autre, en leur donnant le sens du mot *légal*.

(1) Notes sur le *Précis* de Martens, l. III, ch. II, p. 224.

nement indifférent que le gouvernement nouveau soit constitutionnel ou inconstitutionnel ; cette question échappe à son appréciation. Le seul critérium sur lequel il puisse s'appuyer, c'est l'autorité et la force dont jouit *en fait* le nouveau gouvernement, c'est l'obéissance du nombre plus ou moins grand de citoyens qui lui sont soumis. Un gouvernement de fait qui commande souverainement à l'intérieur d'un Etat mérite d'être considéré comme le représentant de cet Etat. Un gouvernement obéi seulement d'une poignée d'hommes est un simple parti factieux et doit être ignoré. Telle est la règle.

S'appuyant sur ce critérium, le droit international divise les gouvernements de fait en deux groupes, jouissant chacun d'une capacité juridique proportionnelle à leur degré de force matérielle. Le gouvernement de fait peut remplacer entièrement le gouvernement légal antérieur, ou bien il peut coexister avec lui. Dans le premier cas, on le dit *général* ; dans le second, *local*.

α) Le gouvernement de fait *général* se substitue à l'ancien gouvernement entièrement effondré ; il représente seul l'Etat, préside aux relations internationales, et gère les affaires de la Nation tout entière en attendant d'être validé ou renversé. On appelle généralement ces gouvernements *provisoires*, lorsqu'ils sont postérieurement ratifiés par une Constitution. Le gouvernement français qui dura du 24 février au 4 mai 1848 fut un gouvernement provisoire (le 4 mai l'Assemblée Nationale le transforma en gouvernement légal). Il en fut de même du gouvernement dit de la Défense Nationale (1870-75), avec lequel l'Allemagne n'hésita pas à traiter.

Lorsqu'au lieu d'être validé, le gouvernement de fait se voit renverser par l'ancien gouvernement légal, on lui

donne plutôt le titre d'*intermédiaire*. Le gouvernement des Cent Jours fut un gouvernement *intermédiaire général*.

β) Le gouvernement de fait peut aussi coexister avec le gouvernement légal, et lui disputer le pouvoir. C'est l'hypothèse qui se réalise le plus souvent en cas de guerre civile. On voit alors la nation se scinder en deux groupes correspondant aux deux partis belligérants et qui obéissent chacun à un gouvernement différent. Des exemples typiques de cette situation se sont présentés pendant les guerres d'Indépendance américaine, de don Miguel, de don Carlos, d'Indépendance grecque, d'Indépendance belge, d'Indépendance hongroise, de Sécession, du Pérou, du Chili, du Brésil, de la Colombie, etc... (1).

(1) La Commune de 1871 paraît *a priori* devoir être classée parmi les gouvernements insurrectionnels locaux, et cependant cette classification ne serait point rigoureusement exacte. D'après le décret fondamental du « Comité central », l'organisation communaliste devait être substituée en France à l'organisation unitaire existante ; chaque commune française devait jouir d'une large autonomie et former une sorte d'Etat fédéré. De son propre aveu donc, le Comité central ne représentait rien autre que la commune de Paris, n'avait pas qualité pour parler au nom de la France, devait s'interdire d'étendre son autorité au-delà des termes de sa commune et ne méritait pas le nom de gouvernement.

La Commune de Paris, si elle eût été logique avec ses principes, aurait donc dû ne se présenter que comme un simple pouvoir local. En fait, il n'en fut pas ainsi. Cette Assemblée tomba dans le travers de tous les conseils municipaux parisiens qui prétendent parler au nom de la France entière, et se laissa aller à commander et à agir comme eut pu le faire un gouvernement proprement dit.

Il était utile de faire remarquer ce désaccord et cette contradiction entre les principes d'une part, et leur application réelle de l'autre. La Commune se montra profondément illogique. Si l'on s'en tient au texte de ses déclarations, elle ne fut pas un gouvernement ni général, ni local. Si l'on considère sa conduite réelle, elle fut un gouvernement local.

Le gouvernement de fait n'est alors qu'un *gouvernement local*. Toute guerre civile un peu prolongée aboutit nécessairement à la création d'un gouvernement de ce type qui dispute le pouvoir à l'autorité régulière. Mais, ce qui est curieux, c'est que le gouvernement légal, tout en conservant en droit son ancienne autorité, devient, en fait, lui aussi, un gouvernement local. Sa puissance d'action limitée par celle de son antagoniste se restreint aux bornes du territoire qu'il occupe réellement. La fiction du *jus postliminsi* est admise, il est vrai, en sa faveur s'il parvient à triompher. Mais pendant toute la durée de la guerre, la nation ne possède plus de gouvernement général et se divise entre deux gouvernements locaux.

Tels sont les deux types de gouvernements de fait auxquels une guerre civile peut donner naissance. Il nous reste à déterminer dans quelle mesure ces gouvernements peuvent représenter l'Etat et exercer son pouvoir souverain ; quelle est leur capacité juridique, spécialement au point de vue des relations extérieures.

127. — Lorsque la révolution amène la complète disparition du gouvernement légal, et met à sa place un *gouvernement de fait général* ; lorsque la nation accepte et ratifie tacitement le nouvel ordre de choses ; que les troubles, loin de s'aggraver et de dégénérer en guerre civile, vont en s'apaisant ; que le temps enfin semble consolider plutôt que menacer l'existence du gouvernement nouveau, aucune hésitation n'est permise aux Puissances étrangères : elles doivent considérer ce gouvernement comme l'organe exprimant la souveraineté de l'Etat et entrer en rapports avec lui. Cette manière de voir a toujours été adoptée par la pratique européenne ; les Puissances ont traité successi-

vement en Angleterre avec Cromwell, avec le roi Charles II ; et plus tard, après la chute de Jacques II, avec le roi Guillaume III. En France elles ont pareillement noué des relations avec les gouvernements du Directoire, de Napoléon I^{er}, de Louis XVIII, de Louis-Philippe, de la République de 1848, de Napoléon III et de la Défense nationale.

Deux raisons, l'une de droit, l'autre de fait, justifient et nécessitent cette conduite.

En droit, nous l'avons déjà dit, les changements gouvernementaux n'influent en rien ni sur la personnalité juridique de l'Etat, ni sur ses relations extérieures. Les Puissances doivent reconnaître le gouvernement existant, quel qu'il soit, dès l'instant qu'il est régulièrement organisé et accepté par la nation. Elles n'ont pas à examiner la question de légalité constitutionnelle, et ne pourraient le faire sans commettre un acte d'injustifiable intervention. Qu'on se souvienne de la Sainte Alliance (1).

De là ce principe, consacré par de nombreux traités, qu'on peut valablement traiter avec un usurpateur, même si le gouvernement légitime vient à être postérieurement rétabli. Tout engagement pris par un gouvernement général, de

(1) « Dans ses relations avec les Puissances étrangères (écrivait en 1848 M. Buchanan, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, au sujet de la reconnaissance de la République française), dans ses relations avec les Puissances étrangères, le gouvernement des Etats-Unis a toujours reconnu dès leur origine les gouvernements de fait. Nous reconnaissons à toutes les nations le droit de créer et de réformer leurs institutions politiques selon leur propre volonté, leur propre convenance. Nous ne suivons pas le gouvernement existant pour nous engager dans la question de la légitimité. Il nous suffit de savoir qu'il existe un gouvernement capable de se maintenir, et alors la reconnaissance de notre part est inévitable (Wiesse, p. 239).

fait ou de droit, oblige le gouvernement qui lui succède (1).

Il est d'ailleurs impossible en fait de trouver une autre solution. Tout Etat civilisé doit être représenté par un gouvernement dans ses relations extérieures ; le gouvernement est une des conditions même d'existence de l'Etat ; celui-ci retomberait au rang de simple peuplade et perdrait toute personnalité juridique si on le privait de cet organe. Un Etat sans gouvernement est aussi impossible à concevoir qu'un homme sans tête. Or, pendant toute la période d'existence du gouvernement de fait — période qui peut être longue, puisque le gouvernement de la Défense nationale a duré cinq ans — quel pourra être l'organe juridique incarnant la souveraineté de l'Etat, administrant les affaires intérieures et présidant aux relations extérieures ? — L'ancien gouvernement légal ? Mais il est mort, anéanti, inexistant ; et si ses partisans conservent quelques prétentions à la légitimité, ce ne sont plus que des prétentions platoniques ? — Le futur gouvernement légal, celui qui doit succéder au gouvernement de fait ? Mais il n'est pas encore né.

La conclusion s'impose : le gouvernement de fait a seule qualité pour représenter l'Etat et agir en son nom ; ses actes ont la même valeur que ceux d'un gouvernement de droit ; les Puissances étrangères doivent le reconnaître et entrer en relations avec lui aussitôt que la période de troubles révolutionnaires est terminée.

128. — La question devient plus délicate lorsqu'il s'agit d'un gouvernement de fait *local*. La volonté nationale ne peut plus servir de base d'appréciation, puisque la nation

(1) Ce principe rencontra cependant une violente contradiction dans le sein de la Convention ; un des membres de l'Assemblée, Bissot, déclara que les traités conclus par les tyrans ne liaient pas la France (V. Martens, *Traité*, t. I, § 26).

est divisée en deux factions adverses, et que la guerre civile témoigne de l'ardeur de leurs convictions contradictoires. Il y a deux partis, il y a deux gouvernements ; on se demande parfois s'il n'y a pas deux Etats en présence, et si la souveraineté de la nation ne s'est pas fractionnée.

Cette dernière opinion était enseignée par les anciens auteurs du droit des gens. Grotius pose en principe qu'une nation victime de la guerre civile — ou *mixte* comme il l'appelle — doit être considérée après un certain temps comme formant deux nations. La même idée est reprise et développée par Vattel : « La guerre civile, dit ce dernier, rompt les liens de la société et du gouvernement, ou elle en suspend au moins l'effet. Elle donne naissance dans la nation à deux partis indépendants qui se regardent comme ennemis et ne reconnaissent aucun juge commun. Il faut donc de nécessité que ces deux partis soient considérés comme formant, au moins pour un temps, deux corps séparés, deux peuples différents. Que l'un des deux ait eu tort de rompre l'unité de l'Etat, de résister à l'autorité légitime, ils n'en sont pas moins divisés en fait.

« D'ailleurs qui les jugera, qui prononcera de quel côté se trouvera le tort ou la justice ? Ils n'ont point de supérieur commun sur la terre. Ils sont donc dans le cas de deux nations qui entrent en contestation, et qui, ne pouvant s'accorder, ont recours aux armes » (1).

En d'autres termes toute guerre civile produirait les effets d'une véritable sécession et ferait naître deux personnes juridiques là où une seule existait précédemment (2).

(1) Vattel, l. III, ch. xvm, § 293. — Vattel conclut de ces prémisses que les Etats étrangers ont le droit d'assister le parti qui leur paraît fondé en justice, et Wheaton reprend textuellement cette doctrine (*Eléments*, part. I, ch. II, p. 34).

(2) La Révolution ne rompt pas en fait l'unité de l'Etat *ipso facto*.

Il est certain qu'au point de vue de la souveraineté interne, on ne peut plus considérer les deux partis en lutte comme relevant d'un même groupement politique. C'est ce que les doctrines modernes expriment en disant que les rebelles forment une personne morale, une communauté belligérante. Mais il est tout à fait excessif de considérer les dits rebelles comme formant un Etat indépendant et souverain. La reconnaissance de belligérance les habilite à exercer certains droits ; elle ne leur confère pas la souveraineté. Au-dessus de ces divisions qui n'atteignent pas la souveraineté interne, subsiste intacte dans son unité la personnalité internationale de l'Etat.

C'est seulement lorsque le gouvernement rebelle a proclamé l'indépendance de son territoire et l'a assurée par la force, lorsque le rétablissement de la paix a laissé présumer que la mère patrie acceptait la sécession, que les Etats étrangers peuvent songer à reconnaître l'indépendance du nouvel Etat qui vient de naître. Jusqu'à cette consécration définitive du fait accompli, jusqu'à la complète terminaison des luttes intérieures, ils doivent considérer l'Etat troublé comme toujours un et souverain. Ces principes sont ceux que les grandes Puissances ont toujours appliqués, lorsqu'elles eurent à reconnaître l'indépendance des Pays-

Toutefois, si, par suite de la persistance de la lutte et de l'opposition des forces, l'ancien organisme *en fait* est rompu, et s'il est constitué deux gouvernements qui exercent les fonctions et les pouvoirs de l'Etat, la personnalité de celui-ci doit provisoirement être considérée *comme divisée en deux*, sauf à convertir cette situation provisoire en définitive lorsque se réaliseront la reconnaissance et la séparation du nouveau gouvernement, ou la soumission du parti révolté et la reconstitution de l'ancien gouvernement (Fiore, *Op. cit.*, I, III, ch. III, §§ 330, 331, t. I, p. 288).

Bas, des Etats-Unis, du Portugal, de la Grèce, de la Belgique et des Etats hispano-américains (1).

129. — Voici donc la singulière situation qu'amène la guerre civile : L'Etat conserve intactes sa personnalité juridique et sa souveraineté extérieure ; mais il possède deux têtes pour une : deux gouvernements rivaux qui prétendent chacun incarner cette personnalité et exercer cette souveraineté.

Comme on ne saurait songer à partager des choses indivisibles par leur nature, les Etats étrangers sont tenus de considérer un seul des deux gouvernements comme régulier et capable d'engager l'Etat par ses actes, réduisant son adversaire au rôle d'un simple parti factieux sans aucune capacité juridique. Pour prendre cette décision toujours délicate — car ils s'exposent à des difficultés si le gouvernement considéré par eux comme régulier n'est pas celui qui triomphe — les Etats tiers ne peuvent prendre conseil que d'eux-mêmes ; ils agissent suivant leur sentiment, et sous leur responsabilité. Deux critères cependant sont généralement employés pour guider leur choix : la légalité et la force matérielle du gouvernement à reconnaître.

(1) Calvo discutant la thèse de Vattel aboutit à la même conclusion : « Il est évident qu'un Etat déchiré par la guerre civile ne peut, *ipso facto*, être considéré comme formant deux Etats distincts. Pour en arriver là, il faut que la persistance de la lutte, l'égalité des éléments qui y sont engagés, et l'impossibilité de déterminer son issue aient pris un caractère tel, que les tiers soient pleinement autorisés à accepter comme réalisée une séparation qui n'a pas encore reçu la consécration définitive et irrévocable du fait accompli. Les luttes civiles qui n'appartiennent pas au domaine international ne sauraient, à aucun titre et par cela même qu'elles ont surgi, priver cet Etat des prérogatives de son identité et de son unité (Calvo, § 86, t. I, p. 239).

a) A égalité de force et d'autorité entre les deux gouvernements rivaux, l'ancien gouvernement *légal* doit être seul considéré comme représentant la volonté de la nation. Le fait que son autorité est contestée par une partie de ses ressortissants n'influe en rien sur la qualité légale dont il a été régulièrement investi aux yeux des tierces Puissances, qualité qu'il conservera jusqu'au jour où le fait du triomphe révolutionnaire générera un droit nouveau. Aucun Etat d'Europe pendant la guerre de Sécession ne voulut considérer le gouvernement de Washington comme dépossédé de son autorité, quelque force et quelque régularité d'organisation qu'ait possédées le gouvernement de la Confédération sudiste. Le gouvernement de Balmaceda fut tenu pour légitime par les Puissances européennes jusqu'au jour de son effondrement définitif (1).

(1) Une série de décisions judiciaires fort intéressantes ont été rendues à ce sujet, tant en France qu'en Angleterre, dans le cours de l'année 1891.

I. En mars 1889 le président Balmaceda, procédant alors régulièrement et avec l'assentiment des deux Chambres chiliennes, avait commandé en France, à la Société des forges et chantiers de la Méditerranée, plusieurs cuirassés. Deux de ces navires se trouvaient en état d'être livrés lorsqu'éclata la guerre civile. Balmaceda envoya en France une mission pour obtenir la livraison des navires. De leur côté, les Congressistes envoyèrent deux délégués (MM. Matte et Ross) pour empêcher cette livraison ; ces derniers, agissant au nom du gouvernement provisoire chilien, demandèrent et obtinrent la mise sous séquestre des navires.

La Cour de Paris réforma la décision des premiers juges (9 juillet 1891) : « Considérant, dit-elle, que la construction des navires dont le séquestre a été ordonné par le premier juge, a été commandée à la Société des forges et chantiers de la Méditerranée dans le courant de l'année 1889, par M. Carlos Anthunez, au nom et pour le compte du gouvernement de la République du Chili, alors incontesté, et détenant seul sous la présidence de M. Balmaceda, chef du pouvoir exécutif, tous les organes de la puissance publique.—Que

On peut dire d'une manière générale que la conduite régulière pour les Puissances étrangères consiste à ne pas reconnaître d'autre gouvernement que le gouvernement légal, tant que celui-ci détient une parcelle d'autorité (1).

C'est au mépris de ce principe que le Pape, l'Empereur de Russie et le président des Etats-Unis, Jackson, recon-

MM. Matte et Ross ne sauraient être admis à invoquer devant les tribunaux français le bénéfice de la convention ci-dessus indiquée, même à l'effet d'obtenir une simple mesure provisoire, qu'autant qu'ils justifieraient *que le gouvernement provisoire au nom duquel ils se présentent est actuellement substitué, en fait tout au moins, au gouvernement du Président Balmaceda dont il paraît avoir décrété la déchéance.* — Considérant que cette preuve n'est pas rapportée par MM. Matte et Ross, *que la lutte armée existe toujours entre ces deux gouvernements*, et que celui du président Balmaceda est jusqu'à présent le seul reconnu par le gouvernement français. — Que M. Carlos Anthunez est toujours le seul ministre plénipotentiaire légalement accrédité. — Que, dans ces conditions, MM. Matte et Ross doivent être réputés sans qualité pour agir devant les tribunaux français et se prévaloir d'un contrat auquel leurs mandants sont restés étrangers... Rejette.

II. Au mois de juillet 1891 les Congressistes firent défense aux banquiers chez qui des fonds avaient été déposés par le Chili (MM. Munroë à Paris, Rothschild et Baring à Londres) d'en faire remise aux agents de Balmaceda. La Cour de Paris, le 18 juillet, et la *Chancery division*, le 3 juillet, rejetèrent leurs prétentions par la raison que le gouvernement Congressiste n'avait pas qualité pour représenter le Chili.

III. Enfin, en septembre 1891, la Haute Cour de justice de Londres donna une solution inverse dans une affaire analogue, parce que le gouvernement de Balmaceda était à cette époque entièrement renversé ; le gouvernement congressiste devenait alors nécessairement le représentant du Chili (Clunet, 1891, pp. 868, 893, 895, 899).

(1) « La ligne de conduite régulière est de maintenir les relations avec le gouvernement qui détient encore le pouvoir d'une façon officielle jusqu'à ce qu'il soit supplanté en fait, avec ou sans consécration constitutionnelle, par un gouvernement nouveau » (Despagnet, *Traité*, p. 92).

nurent dom Miguel comme roi de Portugal, alors que le gouvernement de doña Maria existait toujours et conservait des partisans qui devaient assurer plus tard sa restauration. Ces décisions s'appuyaient non plus sur le critérium de la *légalité*, mais sur celui de la *puissance de fait* (1).

(1) Il y a ici une petite difficulté due principalement à une confusion de terminologie, à laquelle il convient de prendre garde. Nous avons posé, en principe, qu'une Puissance étrangère ne doit jamais s'immiscer dans les questions de droit public interne d'un autre Etat, ni s'inquiéter de la question de *légalité*, lorsqu'elle doit opérer la reconnaissance d'un gouvernement de fait. Et maintenant nous indiquons qu'une Puissance forcée d'opter entre deux gouvernements locaux doit prendre, pour critérium du gouvernement à reconnaître, sa *légalité*. Cela paraît contradictoire. Il n'en est rien.

En droit public interne, un gouvernement est dit *légal* lorsqu'il est établi conformément à la volonté nationale ou au texte de la Constitution. Cette question de *légalité* ne regarde que les ressortissants de l'Etat, et il est interdit aux Puissances tierces d'en connaître.

Mais en droit international, un gouvernement est *présupposé légal* (c'est-à-dire *présupposé* le véritable représentant de l'Etat) lorsque la nation l'a déclaré tel et lui a obéi. Cette présomption de *légalité* subsiste aux yeux des Puissances étrangères jusqu'à ce qu'elle ait été annulée par une seconde déclaration officielle de la nation. Elle subsiste même si elle ne correspond plus à la réalité des faits.

Exemple : Le Chili se donne un gouvernement républicain présidé par Balmaceda (*légal* en droit public chilien) et le notifie aux Puissances. Celles-ci *présument* que le gouvernement de Balmaceda est le gouvernement *légal* du Chili. La présomption est conforme à la réalité.

Mais Balmaceda viole la Constitution. Au nom de la Constitution la nation chilienne s'insurge contre lui, et un parti, dit « du Congrès », se forme pour le combattre. En droit public chilien, le gouvernement de Balmaceda est devenu *illégal* puisqu'il est *anticonstitutionnel*, et le gouvernement *légal* est le gouvernement du Congrès. Mais les Puissances étrangères ne doivent pas connaître de ces questions de droit interne. Elles continuent à *présupposer* *légal* le gouvernement de Balmaceda (bien que la présomption ne réponde plus à la

β) Les Etats étrangers peuvent en effet reconnaître, à leurs risques et périls, le gouvernement révolutionnaire avant que le gouvernement de droit n'ait complètement disparu. A la vérité, en agissant ainsi, ils quittent le terrain du droit pour se livrer à un acte de politique internationale. Cette reconnaissance prématurée peut être justifiée par la certitude que le nouveau gouvernement arrivera à provoquer une sécession et à maintenir son indépendance : telles furent la reconnaissance des Etats-Unis par la France, bien avant la fin de la guerre, et celle de la Belgique par les grandes Puissances. Elle peut l'être également par l'état de faiblesse du gouvernement légitime qui subsiste encore nominalement et conserve des partisans, tout en étant dépossédé, en fait, de ses prérogatives. Tel fut précisément, à certain moment, l'état du gouvernement de doña Maria. Les Puissances ont alors incontestablement le droit de reconnaître le gouvernement qui exerce en fait les prérogatives de la souveraineté, comme s'il s'agissait d'un gouvernement de fait *général*. Toutefois, le fait de reconnaître prématurément un gouvernement *local* qui n'a réussi ni à s'emparer du pouvoir ni à assurer son indépendance constitue une injure grave faite au gouvernement légal. On peut citer comme exemple la reconnaissance du gouvernement cubain, par les Etats-Unis en 1898 et par le Pérou ; nous en dirions autant de la reconnaissance par les Etats-Unis du gouvernement insurrectionnel des Philippines (dirigé par Aguinaldo), si celle-ci avait été autre réalité jusqu'à preuve du contraire ; c'est-à-dire jusqu'au jour où la nation chilienne déclare officiellement la déchéance de ce gouvernement.

Pour être exact nous devons donc dire : « Lorsqu'une Puissance a à choisir entre deux gouvernements locaux, elle reconnaîtra de préférence celui des deux qui est *présumé* gouvernement légal. »

chose qu'une ruse de guerre, postérieurement démentie par le traité de cession des Philippines aux Etats-Unis (1).

γ) En présence de deux gouvernements rivaux qui se disputent le pouvoir, les Puissances adoptent parfois une ligne de conduite prudente indiquée par Dudley-Field : « Le pouvoir exécutif ou autre pouvoir compétent d'une nation qui est en état de révolution, dit ce dernier, ne peut conclure que des traités temporaires, si ce pouvoir n'est pas en possession paisible de ses attributions (2).

La guerre civile et la compétition du pouvoir sont des faits passagers ; tôt ou tard un nouvel ordre légal doit se substituer à l'ancien, détruit et renversé par la révolution. Les Etats étrangers agiront sagement en attendant cet instant pour conclure avec la nation troublée les traités importants et définitifs ; pendant toute la durée des hostilités, elles ne traiteront avec le gouvernement de fait que pour les questions d'importance subsidiaire, ou temporaire-ment (3).

(1) Aussi longtemps qu'une nation est engagée dans une guerre intestine avec une partie de ses membres, toute autre nation qui reconnaît leur indépendance commet un acte d'agression et devient partie belligérante. Mais elle peut sans commettre d'offense les reconnaître comme belligérants (Dudley-Field, *Projet d'un Code international*, art. 192).

(2) *Ibid.*, art. 191. — Cf. Klüber, *Droit des gens* (§ 142, 1^o a), p. 142, éd. 1861. « Pendant une révolution, les autorités qui représentent l'Etat, tant qu'elles ne se trouvent pas en possession paisible de leurs attributions, ne peuvent former que des traités provisoires. »

(3) Tant qu'il n'y a qu'obéissance partielle, on ne saurait reconnaître ni le droit du gouvernement à commander ou à contracter, ni le devoir de la nation d'obéir ou d'exécuter le traité. Mais il y a des conventions dont l'objet est borné, soit quant à la nature des conditions, soit quant au temps pendant lequel les conditions peuvent laisser l'espoir qu'elles seront accomplies par le gouvernement contractant et par cette partie de la nation dont l'obéissance

Cette solution très judicieuse s'applique même, dans une certaine mesure, aux gouvernements *généraux*. C'est ainsi que le gouvernement de la Défense nationale laissa à l'Assemblée nationale le soin de conclure le traité définitif qui mettait fin à la guerre franco-allemande.

130. — Suivant qu'un gouvernement de fait possède ou non une capacité juridique suffisante pour représenter l'Etat, les Puissances étrangères le *reconnaissent* ou ne le reconnaissent pas. En quoi consiste cet acte de reconnaissance ; quelles sont ses conditions ; quels sont ses effets ? (1)

La reconnaissance est l'acte par lequel un Etat étranger déclare considérer le gouvernement nouveau comme le représentant autorisé de la volonté nationale et le dépositaire de l'autorité souveraine, et s'engage à user de son intermédiaire pour toutes les tractations qui auront lieu entre les deux Etats. Il est essentiel de remarquer que la reconnaissance n'équivaut point à déclarer le nouveau gouvernement légalement constitué au point de vue constitutionnel ; cet acte constate seulement que ce gouvernement est en fait le seul organe régulier capable d'exercer les droits dont jouit l'Etat.

La reconnaissance est le point de départ des relations diplomatiques régulières nouées entre le gouvernement reconnu et les gouvernements des autres Etats.

actuelle lui a conféré le droit de contracter en son nom (Pradier-Fodéré, I, p. 390).

(1) La reconnaissance d'un gouvernement nouveau ne suppose pas nécessairement l'existence d'une guerre civile antérieure. C'est une théorie plus générale, qui s'applique à toute modification gouvernementale quelle qu'elle soit, et dont nous indiquons ici une application spéciale.

La reconnaissance d'un gouvernement de fait ne doit se confondre ni avec la reconnaissance d'un Etat, ni avec la reconnaissance de belligérance d'un parti insurgé.

L'existence d'un Etat souverain, sa personnalité juridique, sont en effet, comme nous l'avons vu, absolument indépendants des changements gouvernementaux internes, et de la reconnaissance de ces gouvernements par les tiers. Napoléon a résumé cette idée, en signant le traité de Campo-Formio, dans un mot célèbre : « La République française n'a pas besoin d'une reconnaissance, tout comme le soleil n'a pas besoin d'être reconnu. »

Quant à la reconnaissance des insurgés comme belligérants, elle implique bien que ceux-ci possèdent un organisme politique plus ou moins rudimentaire qualifié de gouvernement, mais elle ne donne pas à ce gouvernement la capacité de représenter la nation. Cette reconnaissance suppose, au contraire, l'existence d'une guerre civile, de deux partis en présence, situation qui oblige moralement les tiers à continuer leurs relations avec l'ancien gouvernement légal.

La reconnaissance est précédée d'une période d'hésitation pendant laquelle le gouvernement tiers entretient avec les nouvelles autorités des relations extra-officielles ou officieuses. Aussitôt qu'il s'est assuré de leur solidité et de leur régularité, il effectue la reconnaissance par lettre autographe, dépêche de chancellerie, déclaration d'ambassadeur ou tout autre procédé.

La reconnaissance ne peut être subordonnée à aucunes conditions déterminées ; c'est au gouvernement intéressé qu'il appartient de décider souverainement, d'après les principes du droit, la situation de fait et les nécessités de la politique s'il convient ou non de l'effectuer. Le meilleur

critérium est certainement d'examiner si le gouvernement paraît conforme à la volonté de la nation. Si le territoire par lui occupé comprend la totalité ou quasi totalité du territoire de l'Etat ; si son organisation est suffisante pour assurer à ses ressortissants la garantie de tous leurs droits publics et privés ; s'il est en état d'exercer la triple fonction exécutive, législative et judiciaire ; si l'ancien gouvernement est effondré ou ne conserve plus qu'une autorité nominale ; si la guerre civile a pris fin, le nouveau gouvernement peut être hardiment reconnu comme le représentant de l'Etat.

Des agents diplomatiques sont alors accrédités auprès de lui, et des relations régulières s'établissent entre les deux pays.

CHAPITRE II

De la validité des actes d'un gouvernement de fait général.

131. Intérêt des tiers à connaître la validité des actes d'un gouvernement de fait.

132. Effet produit par la restauration du gouvernement légal sur les actes internationaux du gouvernement intermédiaire.

α. Traités internationaux.

β. Principe de transmission de responsabilité.

3. Effet produit sur les actes de souveraineté interne.

131. — Sitôt qu'un gouvernement de fait, parvenu au pouvoir, s'est assuré l'obéissance du plus grand nombre des citoyens, son premier soin est de décréter la déchéance de l'ancien gouvernement, à supposer toutefois que celui-ci n'ait pas déjà disparu. S'emparant alors de l'autorité souveraine, il légifère, décrète, administre, rend la justice ; il conclut des traités, il émet des emprunts, il nomme et révoque des fonctionnaires, accorde ou retire des concessions, modifie à son gré les institutions politiques et sociales.

Le pouvoir qu'il détient n'est jamais cependant qu'un pouvoir précaire et conditionnel. S'il triomphe, et que la légalisation constitutionnelle le transforme en gouvernement de droit, tous ses actes antérieurs, rétroactivement validés, deviendront définitifs. Si, au contraire, l'ancien

gouvernement le renverse et restaure sa propre autorité, les actes du gouvernement intermédiaire seront annulés, au nom du principe de *postliminie*.

C'est dans cette dernière hypothèse que la question devient délicate. Plusieurs principes de droit public s'opposent en effet à ce que *tous* ces actes soient annulés, et il convient de faire un choix entre eux (1). On peut dire qu'il y a des actes que le gouvernement intermédiaire a le droit d'accomplir et dont l'effet survit à sa ruine. Il en est d'autres qui sont au-dessus de sa capacité, dont l'exécution constitue une sorte d'usurpation de pouvoirs, et qui sont entachés dès leur origine d'une nullité radicale.

Ce serait une erreur de croire que ces questions relèvent seulement du droit public interne de chaque nation, et non du droit des gens. Les actes d'un gouvernement de fait intéressent les étrangers qui résident sur son territoire au même titre que les nationaux (2). Les Conventions passées entre les régnicoles et les étrangers confèrent aux Etats étrangers le droit d'intervenir pour protéger leurs ressortissants dans l'exercice de leurs droits conventionnels (3). — Ainsi des actes de législation ou d'administration internes peuvent être la cause de réclamations diplo-

(1) La question ne date pas d'aujourd'hui. Aristote se demandait déjà si, lorsque le peuple passe du gouvernement monarchique ou oligarchique au gouvernement démocratique, il devait respecter les traités et conventions conclus par son ancien souverain. Après discussion Aristote conclut que ces traités doivent subsister et garder force obligatoire à l'égard de la nation, malgré le changement gouvernemental (*Politique*, I. III, ch. 1, *in fine*).

(2) Ces actes peuvent même intéresser les étrangers non résidant sur le territoire de l'Etat, par exemple dans l'hypothèse d'un emprunt public.

(3) Klüber, *Droit des gens*, § 141, c, p. 180, éd. 1861.

matiques, comme l'a démontré l'affaire de l'emprunt dom Miguel (1).

Etrangers et nationaux ont donc un égal intérêt à savoir quels actes du gouvernement de fait peuvent être tenus pour réguliers, quels actes pour frappés d'une condition suspensive ou résolutoire. Cette classification dépend essentiellement de la capacité reconnue au gouvernement de fait et varie avec elle. Le gouvernement de Washington a admis en principe la validité des lois rendues par les Etats sudistes ; le gouvernement de Versailles n'a jamais reconnu aucune portée aux décrets-lois de la Commune.

Il est donc nécessaire d'examiner successivement, pour chaque type des gouvernements de fait, quels sont les actes valables, et quels sont les actes annulables. La division essentielle en cette matière est celle indiquée ci-dessus : gouvernements *généraux* ; gouvernements *locaux* ou *spéciaux*.

132. — La capacité d'un gouvernement intermédiaire *général* (2) est la même, nous l'avons vu, que celle d'un gouvernement légal, sous cette seule réserve que certains traités internationaux importants doivent être conclus par lui *à temps* au lieu de l'être définitivement. Il est le seul représentant de l'Etat, il en incarne la souveraineté interne et externe, il agit en son nom. Etant donnée cette base, il

(1) V. *infra*, ch. III, § 136, γ.

(2) Nous rappelons que le gouvernement *général* est celui qui a triomphé complètement de son adversaire, et existe seul dans l'Etat (exemple : Comité de salut public en 48) ; tandis que le gouvernement *spécial* est celui qui lutte contre l'ancien gouvernement pour obtenir la suprématie (exemple Confédération des Etats du Sud, en Amérique, en 1861).

est relativement facile de déterminer la validité de ses actes.

α) *Traités internationaux*. — Le gouvernement général exerce la souveraineté externe de l'Etat et représente ce dernier dans la communauté des nations, à dater du jour où il a été reconnu par les autres Etats. Mais cette reconnaissance lui est accordée presque nécessairement au bout d'un délai moral suffisant pour constater sa vitalité. Les Etats étrangers ne pourraient refuser de le reconnaître qu'en suspendant toutes relations avec l'Etat qu'il représente, et cette suspension des relations internationales entre deux Etats civilisés est aujourd'hui impossible pendant un temps un peu long. Le gouvernement intermédiaire est certain d'être un jour habilité aux tractations internationales.

La prudence peut conseiller aux Etats tiers de ne négocier avec lui que des affaires de peu d'importance, ou de conclure des traités de courte durée; cela dépend des événements en cours et des questions de temps ou de lieu. Mais en droit, il n'est pas contestable que les traités internationaux ainsi conclus ne soient irrévocables. L'Etat lui-même s'est engagé par l'intermédiaire de son gouvernement : tous les gouvernements successifs devront respecter cette obligation et veiller à son exécution.

Démosthène nous rapporte que les Trente Tyrans d'Athènes ayant emprunté de l'argent à Lacédémone, le peuple athénien se considéra comme obligé par cet acte, même après avoir renversé les tyrans, et acquitta sa dette (1). Cet exemple prouve l'ancienneté du principe que la personnalité de l'Etat n'est point altérée par les changements

(1) Démosthène, *Orat. contra Leptin.* au commencement.

politiques intérieurs. Depuis cette époque il a été consacré presque unanimement par la doctrine et la pratique (1). Tous les auteurs ont cité les traités passés avec Cromwell en Angleterre, ou avec les différents gouvernements de fait français ; il n'y a pas lieu d'y insister. Il est plus intéressant de relever les exceptions à la règle, parce qu'elles sont beaucoup plus rares que ses applications normales.

(1) « De ce que nous venons de dire, il paraît, comme on doit résoudre une question proposée par Aristote, savoir si lorsqu'un peuple passe du gouvernement absolu d'un monarque ou d'une oligarchie au gouvernement populaire, l'Etat ainsi devenu libre doit garder les traités, les contrats et les autres actes du Roi ou des Grands sous la domination desquels il était auparavant ? Ceux qui soutenaient la négative se fondaient sur ce que l'Etat, ne pouvant être tenu que de son propre fait, n'était point obligé d'effectuer les engagements d'un monarque absolu, dont l'autorité avait été fondée uniquement sur la force et non pas sur quelque chose qui se rapportât au bien public, de sorte qu'alors ce n'était pas proprement un Etat. Mais c'est sans contredit une raison bien frivole. Car pour ne pas répéter ailleurs ce que nous avons dit du caractère des Tyrans, une tête malade ne laisse pas pour cela d'être une tête : ainsi, ce que les chefs de l'Etat ont fait, quelque vicieux et déréglés qu'ils fussent, est censé fait par tout le corps de l'Etat. Voudrait-on donc qu'un Etat malade ne fut plus du nombre des Sociétés civiles. «... L'alliance, la donation et la vente subsistent, même après l'expulsion de l'usurpateur. Car, en vertu de ces actes, les autres Etats ont acquis un droit valable, puisqu'ils ont traité avec l'usurpateur comme avec le chef de l'Etat dont il avait le gouvernement, et que ces actes tendaient à l'avantage du peuple, sans renfermer d'ailleurs en eux-mêmes aucun vice capable de les annuler. D'ailleurs, ils n'avaient que faire de s'embarrasser si celui avec qui ils traitaient était en possession du gouvernement à titre juste ou injuste » — (Pufendorf, *Op. cit.*, l. III, ch. xii, §§ 2 et 3, t. II, p. 607).

— « Le changement de gouvernement ne fait non plus rien ici, soit que le gouvernement fut monarchique ou aristocratique ou démocratique. Le peuple est toujours le même et sous les Rois, et sous les Consuls, et sous les Empereurs » — (Grotius, *Op. cit.*, l. II, ch. ix, § 8, 1, t. I, p. 380).

Nous avons déjà rappelé les décisions de la Convention, refusant d'admettre que les traités conclus par « les tyrans » pussent lier la France. Cette doctrine anti-juridique, qui lésait les Puissances dans leurs intérêts, fut vraisemblablement une des causes de la première coalition. En 1848, Lamartine souleva pareillement de violentes récriminations de la part des Puissances en voulant désavouer les termes du traité de Vienne (1).

Certaines républiques sud-américaines, et particulièrement le Pérou, chez qui l'insurrection devenait un mal endémique, ont essayé d'y remédier en déclarant nuls tous les actes accomplis par le pouvoir « usurpateur », y compris les traités internationaux.

Le 20 janvier 1833, par exemple, un traité de commerce avait été signé entre les républiques du Pérou et du Chili ; ce traité fut ratifié et déclaré exécutoire par le dictateur péruvien Salaverry, alors reconnu par le Chili. D'après les principes du droit, il devait donc obliger la nation péruvienne. Cependant, après la chute de Salaverry, le gouvernement constitutionnel restauré déclara d'abord que ce traité ne resterait en vigueur que quatre mois ; puis, au bout de ce délai, il le déclara nul et de nul effet, parce qu'il avait été conclu par un usurpateur (2).

Un fait analogue se produisit quelques années après. La

— « Les traités réels continuent à être obligatoires pour l'Etat, quoique la forme du gouvernement, la dynastie régnante ou la personne du souverain aient changé. » — (Wheaton, *Eléments*, p. I, ch. II, p. 38, 4^e édit.).

Cf. De Martens, Bluntschi, Dudley-Field, Heffter, Lawrence, Calvo, Pradier-Fodéré, etc.

(1) De Martens, *Traité*, I, p. 264.

(2) Wiesse, p. 244.

Confédération formée du Pérou et de la Bolivie avait conclu deux traités de paix et d'amitié avec les Etats-Unis et l'Angleterre (1837). Le Pérou rompit ce lien fédéral, et une fois sa liberté reconquise, prétendit que les traités conclus par l'ancienne fédération ne devaient point l'obliger. Les deux Puissances intéressées, auxquelles il essayait de faire partager cette opinion, ne voulurent pas l'admettre, et consentirent seulement à remplacer les anciens traités par de nouvelles conventions analogues (1).

Ces cas sont de pures exceptions. Le Pérou lui-même est revenu à une doctrine plus saine, et a reconnu, dans des traités postérieurs, la validité des conventions internationales conclues par un gouvernement de fait (2).

Tous les traités internationaux conclus par un gouvernement de fait n'obligent pas nécessairement l'Etat. Il est d'usage de les diviser à cet égard en *traités réels* et *traités personnels*. Les traités personnels sont ceux conclus avec un chef de gouvernement *intuitu personæ*, qui se rapportent à la seule personne de ce dernier et expirent lorsque le pouvoir change de mains : tels sont les alliances de familles et les traités garantissant à un souverain la possession d'un trône.

Les traités *réels*, au contraire, sont ceux conclus au nom de l'Etat, attachés au corps de l'Etat, et qui durent autant que lui, si leur durée n'est pas abrégée par un acte de dénonciation. Tels sont tous les traités de paix, d'alliance, de délimitations territoriales, de commerce, etc... A tous s'applique également le même principe.

(1) *Ibid.*

(2) Le traité de paix du Pérou et du Chili (23 oct. 1883), conclu par le gouvernement du général Iglesias, a été ratifié par le gouvernement légitime péruvien. De même pour le traité de commerce conclu avec la Bolivie en 1881 par le dictateur de Pierola (*Ibid.*).

En particulier, les dettes contractées par un gouvernement de fait grèvent l'Etat et doivent être acquittées par les gouvernements suivants (1).

β) *Principe de transmission de responsabilité* : — Aux traités internationaux proprement dits, il faut assimiler les actes qui engagent la responsabilité internationale de l'Etat. Les gouvernements de Louis XVIII et de Louis-Philippe admirent à différentes reprises que la responsabilité de la France était engagée par les actes de Napoléon I^{er} ; la Restauration, et avec elle les Puissances alliées, considéraient cependant Napoléon comme un usurpateur dont le seul pouvoir avait été un pouvoir de fait (2).

Les stipulations des traités du 30 mai 1814 et du 20 novembre 1815, conclues par les Puissances alliées avec le gouvernement de Louis XVIII, laissaient à la charge de ce dernier les réclamations des sujets des Etats étrangers, à raison des actes des gouvernements français « révolutionnaires ». Le traité de 1815, en particulier, concédait aux envahisseurs une indemnité de 700 millions (3).

On peut voir, il est vrai, dans ces stipulations le résultat d'une pression exercée par les conquérants ; mais le principe de transmission de responsabilité a été très nettement admis dans deux autres conventions :

L'article 1^{er} de la convention conclue le 4 juillet 1831

(1) Calvo, § 101, t. I, p. 248.

(2) C'est ici qu'il convient de distinguer l'idée de *légalité* de celle de *légitimité*. Bien qu'issu d'un coup de force, le gouvernement impérial, ratifié par le vote d'une Constitution, était un pouvoir *légal* et non un pouvoir de fait. Mais Louis XVIII se refusait à reconnaître le principe de *légalité* et se réclamait du principe de *légitimité*. Pour lui, tous les gouvernements qui s'étaient succédé en France depuis le détronement de Louis XVI étaient des gouvernements *de fait*.

(3) Martens, *Nouveau recueil*, t. II, p. 10. — Lawrence, t. I, p. 219.

par le gouvernement de Louis-Philippe avec le ministre plénipotentiaire américain, porte que le gouvernement français s'engage à payer une somme de 25 millions aux Etats-Unis, à l'effet de se libérer complètement des réclama-tions élevées contre lui par les citoyens des Etats-Unis, pour les saisies, séquestres et confiscations illégales de leurs navires et cargaisons effectuées sous l'Empire.

Une convention analogue fut conclue, le 14 octobre 1832, entre les Etats-Unis et le roi des Deux-Siciles, accordant aux Etats-Unis une indemnité de deux millions cent quinze mille ducats napolitains, pour indemniser les négociants américains des pertes infligées à leur commerce maritime par Murat, alors qu'il occupait le trône de Naples (de 1809 à 1812) (1). « Si l'on se rappelle, fait remarquer Lawrence, que les actes dont les Etats-Unis se plaignaient avaient été commis tandis que la partie continentale du royaume, dont le roi Ferdinand IV avait été chassé en 1806 par une armée française, était possédée par le roi Joachim, lequel était lui-même soumis en réalité à l'autorité d'un gouvernement étranger, alors que le roi légitime continuait à régner en Sicile, on verra que cette convention constituait la reconnaissance la plus complète du principe qui établit la responsabilité de tout pays pour les actes de son gouvernement de fait, quel que soit le titre sous lequel il fonctionne (2) ».

133.—Les actes internationaux d'un gouvernement de fait sont irrévocables, parce qu'ils lient l'Etat envers son co-contractant. Les actes de souveraineté interne sont au contraire

(1) Lawrence, t. I, p. 221, 222. — Calvo, § 104, t. I, p. 260. — De Clerq, t. IV, p. 114. — Martens, *Recueil*, t. X, p. 380. — Wheaton, *Elements*, p. I, ch. II. — Klüber, § 259 b).

(2) *Loc. cit.*

toujours révocables, car chaque gouvernement a le droit exclusif de légiférer en ce qui concerne les affaires intérieures du pays, et peut modifier ou supprimer à son gré les lois rendues par son prédécesseur.

« Pour ce qui regarde les actes d'un usurpateur dont l'effet est renfermé au dedans de l'Etat même, écrit Pufendorf, le souverain légitime qui rentre dans ses droits peut annuler ces actes autant qu'il le juge à propos pour le bien public. Et cela a lieu, non seulement en matière des lois que l'usurpateur a établies, mais encore à l'égard des donations et des autres aliénations de biens, dont il ne pouvait disposer en faveur de personne, sans préjudice de l'Etat et des lois du pays (1). »

Il importe de remarquer d'abord que le gouvernement restauré peut *déclarer nuls* tous les actes de son prédécesseur, mais qu'il ne peut pas les considérer comme *inexistants*. Les actes du gouvernement intermédiaire, émanés d'un pouvoir souverain, ont produit effet depuis le jour où ils ont été rendus jusqu'au jour où ils sont modifiés ; on ne saurait admettre que les décisions nouvelles du gouvernement restauré puissent produire un effet rétroactif et étendre leur domaine sur la période pendant laquelle le gouvernement de fait tenait le pouvoir (2). C'est à tort que certains auteurs invoquent la fiction du *postliminium* pour baser

(1) *Op. cit.*, l. VIII, ch. XII, § 3, t. II, p. 609.

(2) « Les actes de l'usurpateur ont incontestablement, par rapport aux nouveaux sujets soumis de fait à son autorité, la même force que ceux d'un souverain légitime » — (Heffter, § 185, p. 444).

« Cependant cette restitution (de la postliminie) n'a lieu qu'à l'égard des droits de eux-mêmes ; elle n'abolit en aucune façon les faits matériels de la possession et de la jouissance hostile intermédiaire ni les conséquences légales qui en découlent » — (*Id.*, § 187, p. 448).

cet effet retroactif. Le postliminium lui-même ne produit pas des effets aussi étendus. Il ne s'applique d'ailleurs qu'à l'hypothèse d'une guerre — civile ou internationale — et l'existence même d'un gouvernement général suppose la fin de la guerre. Il faut donc nécessairement admettre que les modifications législatives ou administratives faites par le gouvernement restauré n'ont pas plus d'effet rétroactif que si les lois et décrets modifiés avaient été rendus par ce gouvernement même. Les actes d'un gouvernement intermédiaire général sont annulables ; ils ne sont pas nuls de plein droit.

Ce premier point éclairci, il reste à déterminer si tous les actes du gouvernement de fait peuvent indistinctement être annulés, ou si le principe ne comporte pas des tempéraments. Fréquemment les gouvernements restaurés ont déclaré nuls tous les actes de leurs devanciers ; le droit public péruvien — dont nous avons déjà signalé la rigueur en ces matières — a même érigé en principe cette manière de faire. « Sont nuls les actes de ceux qui usurpent des fonctions ou qui acquièrent des emplois sans avoir rempli les formalités prévues par la constitution et les lois », déclare l'art. 10 de la Constitution de 1860. Et une loi du 29 août 1851 ajoute : « Tous les contrats portant sur des sommes d'argent, des articles de guerre ou toute autre fourniture, qu'un gouvernement de fait ou des rebelles auraient conclus soit avec des ressortissants du pays, soit avec des étrangers sont nuls de plein droit, et la nation ne peut en aucun temps être tenue pour responsable de ces contrats (1). » Ces

(1) Wiese, p. 247.

Ce principe fut appliqué quatre fois au Pérou aux actes du gouvernement du protecteur Santa Cruz en 1839 ; à ceux du gouvernement de Vivamo en 1844 ; à ceux du gouvernement du colonel

dispositions exceptionnelles sont justifiées par des raisons d'ordre public interne et ne peuvent être généralisées.

Le principe d'annulabilité des actes d'un gouvernement de fait a sensiblement les mêmes limites que celui de révocabilité discrétionnaire des actes d'un gouvernement quelconque. C'est dire qu'il y a deux bornes principales : l'intérêt de l'Etat et celui des particuliers. Les actes passés dans l'intérêt de l'Etat, de même que les actes contractuels conclus avec des tiers, doivent en principe être maintenus, tandis que les actes discrétionnaires peuvent être sans inconvénient annulés. En s'appuyant sur ce critérium, on peut déjà conclure que les lois sont en principe annulables (1), et les décisions judiciaires valables. Quant aux actes administratifs, ils se subdivisent à leur tour en actes *discrétionnaires*, annulables ; actes *purement contractuels*, valables ; et actes *d'administration*, discutables.

Quelques exemples historiques (empruntés principalement aux actes administratifs et aux lois formelles) viennent appuyer cette théorie.

Les actes accomplis dans l'intérêt de l'Etat par le gouvernement de fait, avons-nous dit, et pareillement ceux accomplis dans l'intérêt du gouvernement lui-même, mais qui tournent au profit de l'Etat par une sorte de *versio in rem* doivent être respectés. Le paiement d'impôts, de taxes, de droits de douanes, etc... faits par les particuliers sont évidemment libératoires et ne peuvent être exigés une seconde fois.

Prado en 1868 ; à ceux du gouvernement du dictateur Pierola et du président Iglesias en 1886 (*ibid.*).

(1) Exception faite pour les lois ratifiant une convention internationale : et pour les lois *formelles*, qui n'ont de loi que le nom et que nous assimilons aux actes administratifs.

Cette question a cependant soulevé une controverse célèbre :

Napoléon, étant souverain de Hesse-Castel, donna quittance pour une dette due à l'Electeur par un sujet de Mecklembourg-Schwerin, dette garantie par une hypothèque constituée sur des terres situées dans ce dernier Etat. La quittance avait été enregistrée d'après un rescrit du grand duc, lequel portait que Napoléon possédait comme accessoire à la souveraineté de Hesse-Castel, les dettes dues à cet Etat, et ordonnait à la Cour d'enregistrer l'extinction des hypothèques pour celles acquittées aux mains de Napoléon. La Chancellerie de justice de Mecklembourg-Schwerin déféra successivement à trois Universités allemandes la question de validité de cette quittance. Les deux premières furent d'avis que la quittance était bonne jusqu'à concurrence de la somme réellement payée ; la troisième admit même la validité de sa quittance, que la somme fût payée ou non (1) (2) (3).

(1) Lawrence, I, p. 217.

(2) Fiore donne une solution théorique analogue et l'étend même à l'hypothèse d'un gouvernement spécial : « Supposons, dit-il, qu'une dette due à l'Etat à raison d'une industrie établie sur le territoire où s'est établi le gouvernement provisoire et garantie par des biens situés sur notre territoire ait été recouvrée par le gouvernement provisoire qui en aurait donné une quittance régulière. Dans ce cas, il nous semble qu'on pourrait considérer le débiteur comme valablement libéré, qu'il pourrait demander à nos tribunaux la radiation de l'hypothèque et que les tribunaux devraient considérer l'acte du gouvernement provisoire comme valable, à l'effet de libérer le débiteur, et pourraient ordonner la radiation de l'hypothèque, même dans le cas où le gouvernement provisoire n'aurait pas été reconnu par l'Etat auquel appartient le tribunal saisi de la demande du débiteur (Fiore, I, III, ch. III, § 328, t. I, p. 287).

(3) Klüber nous rapporte, en sens contraire, « que le roi d'Espagne, dans une lettre de cabinet signée au mois de juin 1817, déclara

Pendant la lutte qu'il soutint contre doña Maria, l'usurpateur du trône du Portugal, dom Miguel émit plusieurs emprunts en 1828, 1821, 1832. Nous aurons l'occasion de revenir sur le dernier qui donna lieu à des difficultés et à des controverses restées célèbres. Pour l'instant nous devons seulement rappeler que les deux premiers emprunts furent reconnus et consolidés par le gouvernement de doña Maria, après le renversement définitif de dom Miguel. Ces emprunts avaient été émis à une époque où le gouvernement de dom Miguel détenait effectivement le pouvoir et pouvait passer pour un gouvernement général ; ils avaient été souscrits par les seuls sujets portugais ; enfin ils avaient profité à l'Etat et servi à éteindre la dette flottante. Il n'y avait donc aucune raison pour les annuler (1).

De même lorsqu'en 1868, le gouvernement péruvien légitime renversa le dictateur Prado, il reconnut l'emprunt péruvien émis à New-York, en 1886, par ce gouvernement intermédiaire, conjointement et solidairement avec le gouvernement du Chili (2).

L'intérêt des tiers, — qui ne doivent pas supporter de préjudice à raison d'événements politiques auxquels leur volonté n'a pas participé, — veut que les actes purement contractuels et même les actes d'administration soient maintenus. On peut comprendre sous cette dénomination :

1° Les contrats passés par le gouvernement provisoire

nuls les paiements faits au gouvernement usurpateur (du roi Joseph) pour des biens ecclésiastiques vendus sous le règne du roi Charles IV, à moins que les acquéreurs ne prouvassent qu'ils avaient été forcés de payer (*Op. cit.*, § 239, 5°, n. b).

(1) Politis, *Les emprunts d'Etat en droit international* (Thèse. — Paris, 1894), p. 151.

(2) Wiese, p. 254.

dans l'intérêt du domaine privé de l'Etat (vente domaniale, exploitation forestière, etc...)

2° Ceux passés dans l'intérêt des services publics (marchés de fournitures et de travaux publics, etc.)

3° Les concessions.

Etc...

L'acte final du Congrès de Vienne (9 juin 1815) a été appelé à statuer sur la vente des domaines de Fulde et de Hannau, rachetés, par le grand duc, de l'empereur Napoléon, et revendus par lui à une société de particuliers. Les acquéreurs revendiquèrent leurs droits devant le Congrès de Vienne; et l'acte final décida « que si la vente de ces domaines n'était pas maintenue, les sommes déjà payées seraient restituées aux acquéreurs, qui ne seraient obligés de sortir de possession que lorsque cette restitution aurait eu son plein et entier effet » (art. 41) (1).

C'était poser le principe de la révocabilité des aliénations domaniales, moyennant une juste et préalable indemnité. On en trouve une autre application encore dans le traité par lequel l'électeur de Hesse donnait son adhésion à l'alliance contre Napoléon. Les ventes des propriétés hessoises y sont déclarées nulles et non avenues, et une indemnité est allouée aux acquéreurs de bonne foi (2).

Ces dispositions sont assez difficiles à justifier au point de vue du droit. L'Etat ne cesse à aucun moment d'être propriétaire de son domaine privé, et on ne sait trop quel principe invoquer pour refuser l'administration de cette propriété à un gouvernement dépositaire de l'autorité souveraine, dont le seul défaut est d'avoir une origine irrégu-

(1) V. Acte final du traité de Vienne (à la fin des *Eléments* de Wheaton, t. II), art. 41.

(2) Lawrence, I, p. 215.

lière. Heffter, notamment, est d'avis « que les aliénations de capitaux, de rentes, et en général de biens qui font partie du domaine de l'Etat et non du domaine privé du souverain ou de la famille souveraine, opérées par le gouvernement intermédiaire, doivent être considérées comme valables. » Il avoue toutefois que la question est on ne peut plus controversée, et que si les tribunaux ont rendu des décisions dans le sens qui vient d'être indiqué, il y a des jugements en sens opposé (1).

Une question très voisine de la précédente, que Pufendorf se pose, est de savoir si la vente faite par un gouvernement usurpateur de biens confisqués à ses propres ressortissants est valable. Cet auteur conclut pour la validité en s'appuyant sur un ingénieux dilemme : « Tant que l'usurpateur ne se soutient que par la force, il est considéré comme un ennemi de l'Etat, et par conséquent ce qui a été transporté dans un autre Etat du butin que l'usurpateur a fait sur les citoyens, ne peut être revendiqué non plus que les autres choses mobilières acquises par droit de guerre. Que si la domination de l'usurpateur est devenue légitime par le consentement des citoyens qui s'y sont soumis expressément ou tacitement, les étrangers peuvent alors tenir pour légitimement confisqués les biens dont il avait dépouillé les citoyens (2). »

On pourrait ajouter encore un autre argument, et dire que le prix des biens vendus ayant été versé à l'Etat, l'intérêt de ce dernier, aussi bien que l'intérêt de l'acquéreur de bonne foi, doivent faire maintenir la vente (3).

(1) Heffter, § 188, IV.

(2) Pufendorf, l. VIII, ch. xii, § 3, t. II, p. 609.

(3) Klüber (§ 259, p. 333, éd. 1861). — Wheaton, *Eléments*, p. I, ch. II, § 11.

Ce passage de Pufendorf semble avoir été écrit d'avance pour trancher la question de la vente des « biens nationaux ». On sait que Louis XVIII promit, dans la déclaration de Saint-Ouen (2 mai 1814), « que la vente des biens nationaux serait irrévocable, et que la dette publique serait maintenue. » Toutefois les anciens propriétaires des biens confisqués furent indemnisés, en 1825, et 30 millions de rente 3 0/0 furent créés à cet effet.

Le traité de Paris (30 mai 1814) stipule, d'autre part, dans son article XXVII : « que les domaines nationaux acquis par les sujets français à titre onéreux, dans les ci-devant départements de la Belgique, de la rive gauche du Rhin et des Alpes, hors des anciennes limites de la France, sont et demeurent garantis aux acquéreurs ».

Le pape assura aux possesseurs la conservation des acquisitions qu'ils avaient faites des biens dits nationaux sous le gouvernement français.

Le roi de Sardaigne enfin décida également que les biens nationaux resteraient aux mains des acquéreurs, à moins que la vente n'ait été entachée de nullité (1).

Par contre, dans l'hypothèse d'une confiscation des biens des particuliers faite par le gouvernement intermédiaire, mais non suivie de vente à des tiers, il est incontestable que le gouvernement légal une fois restauré, peut rendre les biens confisqués à leurs propriétaires (2). La mesure prise par le gouvernement de fait n'a plus, en effet, aucun caractère *contractuel*, c'est un acte discrétionnaire, un acte de gouvernement, toujours révocable par sa nature même.

En résumé, le critérium général permettant de juger la

(1) Lawrence, I, p. 216.

(2) Wheaton, *Eléments*, p. I, ch. II, § 11. — Calvo, § 103, t. I, p. 238.

validité des actes d'un gouvernement de fait paraît être le suivant :

1° Les actes internationaux, les actes de souveraineté externe, obligeant l'Etat, doivent être maintenus.

2° Les actes gouvernementaux internes, faits dans l'intérêt de l'Etat et profitant effectivement à l'Etat, doivent être maintenus.

3° Les actes contractuels, emportant obligation de l'Etat envers les particuliers ou inversement, doivent être maintenus.

4° Les actes discrétionnaires, de gouvernement et de puissance publique restent toujours révocables.

5° Les jugements rendus au nom du gouvernement intermédiaire par les tribunaux qu'il a institués, demeurent inattaquables et continuent à produire effet après la restauration du gouvernement légal (1) (2).

(1) Cf. Heffter, § 188, II, p. 450 :

« Par suite du rétablissement de l'ancien état de choses, les institutions administratives et les actes purement administratifs pourront être révoqués par le gouvernement intermédiaire. Le souverain restauré peut rétablir les lois, l'administration et les autorités publiques telles qu'elles existaient avant l'invasion (de l'usurpateur). Mais les droits privés nés sous ce régime, ainsi que les jugements rendus à la même époque sont à l'abri de toute contestation, pourvu qu'ils puissent se concilier avec l'ordre public rétabli. Les conventions conclues dans l'intervalle avec des souverains étrangers continuent à subsister lorsqu'elles sont d'une nature réelle (*in rem*), sauf la faculté de les abroger par suite d'un changement de circonstances ou d'autres motifs légitimes.

Cf. Calvo, § 103, t. I.

(2) Exception faite pour les jugements emportant condamnation pour crime politique qui frappent les partisans du gouvernement légal. La restauration a naturellement pour effet de supprimer le crime et d'annuler la peine.

CHAPITRE III

De la validité des actes d'un gouvernement de fait local

134. Généralités.

A) *Hypothèse du triomphe du gouvernement légal.*

135. Effets produits sur les conventions internationales conclues par le gouvernement insurrectionnel.

136. Effets produits sur les actes de souveraineté interne du gouvernement insurrectionnel.

α. Aliénation du domaine de l'Etat et constitution de droits réels sur ce domaine.

β. Actes de disposition sur le domaine particulier du gouvernement local.

γ. Dettes contractées par le gouvernement rebelle.

δ. Emission de papier-monnaie.

ε. Encaissement de créances, perception d'impôt, etc...

ι. Actes discrétionnaires.

θ. Décisions judiciaires.

B) *Hypothèse du triomphe des insurgés.*

137. Effets généraux.

134. — Tant que dure la guerre civile, deux gouvernements rivaux se trouvent en présence, gouvernement du Nord et gouvernement du Sud en Amérique, gouvernement de doña Maria et gouvernement de dom Miguel au Portugal, gouvernement du Congrès et gouvernement du Président au Chili, etc... Chacun commande et agit dans sa sphère d'autorité.

La guerre se termine par la disparition de l'un des prétendants et le triomphe de l'autre. Le gouvernement victo-

rieux valide rétroactivement tous les actes par lui accomplis pendant la période troublée. Mais il faut encore qu'il se prononce sur ceux qu'a accomplis son adversaire pendant la même période. Et ici deux hypothèses doivent être envisagées, selon que la victoire reste au gouvernement légal ou au gouvernement insurrectionnel. La première — la plus fréquente — réalise ce que les anciens nommaient « la théorie du *jus postliminii* ».

135. — Les traités internationaux passés par le gouvernement insurrectionnel sont nuls et ne sauraient obliger l'Etat. Un gouvernement local, dont l'autorité ne s'étend que sur une partie de la nation et n'a d'autre base que la force de ses armées, ne saurait prétendre à représenter l'Etat envers les Puissances — à moins que, par extraordinaire, ces dernières ne l'aient formellement reconnu.

Si la reconnaissance a eu lieu, l'ancien gouvernement n'existe plus au point de vue international, et le nouveau a toute la capacité d'un gouvernement de fait *général*.

S'il n'y a pas eu reconnaissance — et c'est là l'hypothèse ordinaire — les Puissances continueront à traiter avec l'ancien gouvernement seul. Le nouveau, ignoré par elles, ne pourra ni obliger l'Etat, ni obtenir l'exécution de ses obligations antérieures. Ainsi en ont décidé les tribunaux anglais et français, lorsque les Congressistes chiliens se présentèrent devant eux, prétendant empêcher l'exécution de conventions antérieurement conclues par l'Etat du Chili, valablement représenté à cette époque par le gouvernement de Balmaceda (1).

Les conventions internationales *conclues au nom de l'Etat* par le gouvernement local ne sauraient donc être

(1) *Supra*, ch. 1, p. 494, n. 1.

prises en considération par le gouvernement légal restauré et doivent être considérées comme non avenues (1). On ne saurait cependant dire qu'elles soient nulles de plein droit ; il serait plus exact de les considérer comme conclues sous une *condition suspensive*. En effet, si la guerre civile aboutit à une sécession ; qu'un nouvel Etat prenne naissance, et que l'ancien gouvernement local y soit investi de l'autorité souveraine, il est incontestable que les traités conclus pendant la lutte, par le gouvernement local, obligeront cet Etat nouveau. Suivant une vieille comparaison, on peut assimiler l'Etat sécessionniste à un nouveau-né. Sa naissance à la vie internationale se place au jour où les autres Etats le reconnaissent ; sa conception remonte au jour où il a conquis de fait son indépendance et son existence individuelle ; et le vieil adage romain peut lui être appliqué : *Infans conceptus pro nato habiter quoties de commodis suis agitur*.

La condition suspensive de l'obligation est alors la naissance de la nouvelle personnalité juridique ; si l'événement ne se réalise pas, l'obligation disparaît. En aucun cas elle ne

(1) *A fortiori* la révolution ne peut pas changer le caractère national, ni la condition des habitants soumis à l'autorité du gouvernement de fait :

A la fin du siècle dernier, alors que Saint-Domingue était encore sous la domination française, toute la portion orientale, profitant de la guerre engagée entre l'Angleterre et la France, s'était, à la suite d'une insurrection, séparée de la mère patrie et avait formé un gouvernement indépendant. Des litiges ayant été portés devant les tribunaux anglais à propos de questions de prises faites dans ces parages, on prétendit que Saint-Domingue ne pouvait plus être considérée comme une colonie appartenant à l'ennemi. Néanmoins, la Cour décida qu'il n'existait pas de raisons suffisantes pour l'autoriser à présumer un changement dans le caractère national de Saint-Domingue (Calvo, t. IV, p. 77).

peut se transmettre à la personnalité de l'ancien Etat (1).

Cette théorie s'applique aux conventions internationales conclues par le gouvernement local *au nom de l'Etat*. Mais il ne faut pas oublier que ce même gouvernement peut traiter valablement avec les Puissances étrangères, *au nom de la communauté belligérante* qu'il dirige, personne du droit international dont il est le seul représentant autorisé. Ces traités seront seulement limités par la capacité très restreinte du contractant et ne pourront porter que sur des choses relatives à la guerre (traités d'alliance ; conventions portant sur des questions de neutralité ; paiements d'indemnités aux ressortissants étrangers lésés par la guerre, etc.)...

Le traité d'alliance conclu entre la France et les colonies anglo-américaines révoltées rentrait dans cette dernière catégorie.

Ces traités ne durent pas plus longtemps que la communauté belligérante même, il n'y a pas à se préoccuper de l'effet produit sur eux par le triomphe du gouvernement légitime.

136. — Si la guerre civile et l'existence simultanée de deux gouvernements dans l'Etat n'altèrent point l'unité extérieure de cet Etat, on ne peut nier que la souveraineté interne ne soit au contraire divisée et déchirée.

Tout gouvernement exerce par délégation ou par représentation la souveraineté de la nation, et n'a d'autorité qu'à proportion du libre consentement du peuple. L'absence de tout mécanisme constitutionnel est de régler cette

(1) Toute obligation contractée par ce dernier (le gouvernement de fait), vis-à-vis de tout autre que la nation, est subordonnée au succès de l'insurrection et n'a aucune valeur si celle-ci est réprimée (Dudley-Field, art. 942).

délégation de souveraineté du pouvoir constituant au pouvoir constitué.

Que le peuple enfreigne, pour une raison ou pour une autre, les normes constitutionnelles, méprise les voies légales et prétende opérer par la force les réformes qu'il désire, il n'en demeure pas moins souverain (1). Le gouvernement insurrectionnel, s'il est unanimement appuyé par lui devient souverain, nous l'avons vu. Le gouvernement local, appuyé sur la volonté d'une partie de lui-même, ne peut être dépourvu de toute autorité.

On ne peut admettre que l'un des gouvernements en présence soit souverain et l'autre inexistant. Cette fiction à sa raison d'être en droit international, lorsqu'on envisage les relations des Etats entre eux, mais elle est tout à fait inadmissible en droit public interne. Elle s'applique bien à la souveraineté extérieure, non à la souveraineté intérieure. La base sur laquelle s'appuie la souveraineté intérieure : *consensus omnium*, fait en effet défaut à l'un comme à l'autre gouvernement. Il était certainement aussi impossible au gouvernement fédératif du Nord, pendant la guerre de Sécession, de se faire obéir sur le territoire des Confédérés du Sud, qu'au gouvernement sudiste d'étendre son autorité sur le territoire du Nord. Or, pour qu'un gouvernement puisse se dire intérieurement souverain et agir en conséquence, il faut qu'il soit obéi de toute la nation. Là où manque la base de fait, l'investiture juridique ne peut

(1) Bien qu'une guerre civile soit toujours une éventualité regrettable, il ne faut pas oublier d'ailleurs que son but peut être légitime, même au point de vue constitutionnel. Exemple : la guerre chilienne de 1891, faite par le parti de l'ordre et de la légalité, appuyé sur les deux Chambres, et ayant pour but de défendre la Constitution contre le président Balmaceda qui la violait.

être donnée. La souveraineté interne de l'Etat est comme suspendue pendant la guerre civile.

Il est pareillement inadmissible de dire qu'un gouvernement local ne possède aucune autorité et que tous ses actes soient nuls. Etant librement obéi, il jouit sur son territoire d'une autorité très réelle : il y légifère, y administre, y rend la justice. Il y est souverain *en fait*, et ses actes ne peuvent être nuls (1).

Il est dans une situation meilleure que l'occupant étranger, puisqu'il repose sur le consentement populaire et peut espérer devenir gouvernement légal, alors que ce dernier s'impose par la force et pour un temps déterminé. Logiquement, il doit donc jouir au moins d'autant de droits que l'occupant militaire.

Tout gouvernement local doit donc être considéré sous un double aspect :

(1) On peut citer en ce sens une décision de la Cour suprême de l'Alabama, statuant sur la validité des actes de cet Etat accomplis pendant la guerre de Sécession :

« L'Etat n'a jamais cessé d'exister. Il est inutile de discuter ici si le gouvernement de l'Etat était un gouvernement *de jure* dont les actes étaient nuls en tant qu'ils dérogeaient à la Constitution et étaient hostiles aux Etats-Unis. Voici quelle était la position de l'Etat pendant la guerre. Il existait, mais son gouvernement ne s'harmonisait pas avec la Constitution des Etats-Unis et lui était hostile. L'Etat existait donc ; il y existait un gouvernement, et celui-ci, quoique n'étant pas soumis à l'autorité des Etats Unis, n'en était pas moins un gouvernement de fait.

« Les actes législatifs d'un gouvernement de fait, alors même que l'on reconnaît ou que l'on décide qu'il existe à tort, *ne peuvent être nuls*, en tant qu'ils ont été exécutés et qu'ils ont eu leur cours. Tous les actes d'un gouvernement de fait qui ont été accomplis reposent sur une base aussi solide que s'ils avaient été accomplis par autorité d'un gouvernement *de jure*. » — (Lawrence, t. II, p. 154).

1° Comme souverain de fait, dans les limites de son territoire et pendant la durée de la guerre.

2° Comme souverain conditionnel de l'Etat entier (la condition suspensive étant le triomphe de son autorité).

Il suit de là que si ledit gouvernement échoue dans la lutte et assiste à la restauration de son adversaire, ses actes se diviseront en deux catégories.

1° Ceux faits dans la limite « de ses attributions », valables en eux-mêmes, et susceptibles de produire effet dans l'avenir, pourvu qu'ils aient reçu un commencement d'exécution avant la fin de la guerre (1).

2° Ceux faits hors de ces limites, tendant à obliger l'Etat entier, ou à être exécutés par le peuple entier. Ces actes d'autorité sont frappés d'une condition suspensive. Valables si le gouvernement de fait triomphe, ils deviennent nuls lorsque le principe de postliminie lui est appliqué par son adversaire victorieux.

Tel est le double critérium qu'il convient d'appliquer aux décisions prises par le gouvernement local pendant la durée de la lutte pour déterminer dans quelle mesure ces décisions doivent être respectées par le gouvernement légal restauré.

a). *Aliénations du domaine de l'Etat.* Le gouvernement local ne jouissant pas de la plénitude de la souveraineté interne n'a aucun droit sur les biens du domaine public ou même du domaine privé de l'Etat. La

(1) « Quiconque en fait est en possession des droits de la souveraineté et les exerce doit être provisoirement reconnu comme souverain *relativement à ces actes*, et sans préjuger la question de la légalité du fait et de l'exercice légitime des droits » — (Fiore, I. III, ch. III, § 328, t. I, p. 287).

communauté belligérante, d'autre part, n'a pas la capacité nécessaire pour devenir propriétaire de ces biens. Il faut donc décider que tous les actes comportant aliénation du domaine de l'Etat, ou grevant de droits réels ce même domaine, accomplis par le gouvernement de fait pendant la durée de la lutte, sont nuls. Le *jus postliminii* produira son plein et entier effet, et le gouvernement légitime se ressaisira des biens aliénés, sans être obligé d'indemniser les détenteurs, ceux-ci ne pouvant pas être de bonne foi.

Les seuls droits du gouvernement local sur les propriétés domaniales de l'Etat sont ceux d'un occupant ; c'est dire qu'il peut jouir de ceux de ces biens placés en sa possession matérielle, les administrer, en vendre les fruits et en percevoir les revenus, à la condition d'en jouir en bon père de famille et de ne pas commettre d'actes d'*abusus*. On ne saurait contester que les sommes ainsi perçues ne soient valablement et définitivement acquises. Ce droit de jouissance cesse naturellement avec le fait de la possession.

3) *Aliénation du domaine particulier du gouvernement local.* — Mais si le gouvernement local (ou mieux la communauté belligérante) ne peut devenir propriétaire du domaine de l'Etat, il lui est possible d'avoir un domaine propre. Tous les biens qui lui sont volontairement cédés par les particuliers, tous ceux acquis dans l'exercice de sa souveraineté de fait prennent, entre ses mains, le caractère de propriété publique. Elle peut les aliéner librement, les donner en gage ou les grever de tels droits réels qu'il lui plaît.

Une question délicate est de déterminer l'étendue des droits du gouvernement victorieux sur ce domaine. Si les biens sont encore aux mains du gouvernement de fait, il n'y a pas de difficulté : le droit de la guerre en légitime la confiscation. Mais il en est différemment lorsque ces biens ont

été vendus à des tiers ou affectés à la garantie d'une créance.

Dudley-Field n'hésite pas à affirmer « que lorsqu'une nation parvient à rétablir son autorité dans une partie du territoire où elle avait été renversée par le gouvernement insurrectionnel, elle succède à tous les droits et *au domaine* du gouvernement usurpateur (1) ». Et dans un développement postérieur, il applique formellement cette doctrine au cas de vente du domaine à un tiers (aff. Mac-Raë).

C'est étendre bien loin le principe de postliminie. Le gouvernement restauré, en s'emparant de ces biens, ne peut pas dire qu'il reprend sa propriété : il ne les a jamais possédés. Il prétend avoir droit de reprendre ces biens *parce qu'ils auraient dû lui appartenir*, ce qui est excessif. Les fruits du domaine public lui auraient appartenu si la guerre civile n'avait pas eu lieu, ceci est vrai ; mais il n'en est plus de même des propriétés volontairement cédées par les particuliers. Il y aurait donc lieu d'établir des distinctions sur l'origine de ces biens. Des ventes et des rachats différents ayant pu avoir lieu, il faudrait compliquer encore la question en y faisant intervenir la théorie de la subrogation.

Mais sans s'arrêter à ces difficultés, on peut repousser cette doctrine pour deux raisons. — La première, c'est que la souveraineté *de facto* du gouvernement légal constituait une base suffisante pour lui permettre de devenir propriétaire, dans toute la force juridique du terme. On reconnaît ce droit à l'occupant, et, nous l'avons dit, le gouvernement insurrectionnel ne saurait se trouver dans une condition moins favorisée que lui. — La seconde, c'est qu'il convient de sauvegarder les intérêts des acquéreurs de bonne foi. Ils ont acheté à un gouvernement qui était propriétaire des biens mis en vente ; ils auront le droit de se retrancher

(1) Art. 942.

derrière l'exception *rei venditæ et traditæ*, si le successeur de leur vendeur cherche à les inquiéter.

La question a été d'ailleurs tranchée dans le sens que nous venons d'indiquer, à l'occasion de la guerre de Sécession, par les tribunaux anglais.

Les Sudistes avaient envoyé en Angleterre une certaine quantité de coton pour garantir le remboursement de prêts consentis en leur faveur. Une fois la guerre terminée, le gouvernement des Etats-Unis se prétendit propriétaire des cotons et les revendiqua devant les tribunaux anglais (Aff. Prioleau et Mac-Raë).

Les tribunaux saisis de la question décidèrent que les biens volontairement cédés au gouvernement usurpateur, ou acquis par lui dans l'exercice de son autorité *de facto*, prenaient entre ses mains le caractère d'une propriété publique ; que le gouvernement restauré n'avait pas le droit d'agir en vertu de ses anciens titres ni en invoquant le principe de *postliminium* ; mais qu'il ne pouvait le faire que comme successeur du gouvernement *de facto* renversé ; en conséquence, que lorsque le gouvernement légitime restauré prétend recouvrer les propriétés d'un fonctionnaire du gouvernement renversé, il ne peut le faire que dans les conditions et avec les droits et obligations qui appartiendraient ou incomberaient à ce dernier, s'il n'avait pas été renversé et s'il agissait lui-même contre son fonctionnaire (1).

Cette solution qui sauvegarde les droits des tiers est évidemment la plus conforme aux principes juridiques.

γ) *Emprunts contractés par les rebelles*. — Les emprunts contractés par les rebelles ont maintes fois donné lieu à

(1) Wiese, p. 73, n. 1. — Dudley-Field, art. 942, note,

Rougier.

des difficultés et des controverses ; la plus célèbre affaire de ce genre fut celle du trop fameux emprunt dom Miguel. Quelques détails historiques sur cet emprunt sont nécessaires pour aborder les problèmes de droit qu'il a soulevés.

Dom Miguel fit son coup d'Etat le 25 avril 1828. Il avait pris l'engagement envers son frère, le roi dom Pedro, lorsque celui-ci l'avait nommé régent du Portugal, de remettre le royaume à la reine doña Maria (sa nièce et sa fiancée) le jour où celle-ci aurait atteint sa majorité. Mais au lieu d'observer le pacte fraternel, il viola son serment et se fit proclamer roi de Portugal par les Etats de la nation réunis en Cortès.

Dom Pedro vint aussitôt en Europe pour combattre son frère et soutenir les droits de sa fille ; commencée en 1828, la guerre civile ne se termina qu'en 1834, par la défaite définitive de dom Miguel. Pendant longtemps le gouverneur de doña Maria ne posséda pas d'autre territoire que l'île de Terceira, dans les Açores, et dom Miguel régna en usurpateur sur le Portugal. Mais en juillet 1832, — la date est importante à retenir, — l'armée de dom Pedro débarqua sur le sol portugais qu'elle ne devait plus quitter, et dom Miguel fut réduit au rôle de simple chef d'un gouvernement local engagé dans une guerre civile.

Au milieu même de cette période troublée, le 5 octobre 1832, dom Miguel émit à Lisbonne un emprunt de 40 millions de francs, qui fut négocié à Paris le 3 avril 1833 et inscrit à la cote officielle.

Antérieurement à la souscription de l'emprunt, le 23 août 1830, le gouvernement légitime, alors établi dans les îles Açores, avait publié une protestation dans laquelle il déclarait nuls tous les actes passés ou à passer par dom Miguel (1).

(1) « Considérant que tous les actes émanés de S. A. R. l'infant dom

Dès l'apparition de l'emprunt sur le marché, en 1832, dom Pedro réitéra ses protestations et déclara à tous les souscripteurs, présents et futurs, que les emprunts faits par dom Miguel ne seraient pas reconnus par le gouvernement de doña Maria le jour où les droits de celle-ci auraient prévalu. Enfin, le 24 juillet 1833, l'armée légitimiste s'étant emparé de Lisbonne et doña Maria ayant été proclamée reine de Portugal, dom Pedro déclara l'emprunt de dom Miguel nul et non avenu, comme contracté par un gouvernement usurpateur. Les souscripteurs étaient donc bien et dûment avertis.

Le gouvernement de dom Pedro, en s'installant à Lisbonne trouva dans les caisses publiques sous forme de traites, une somme assez considérable provenant de l'emprunt, qu'il s'appropriâ ; puis, par une singulière inconséquence, tout en déclarant l'emprunt nul, il envoya des représen-

Miguel, depuis le 23 avril 1828, sont manifestement nuls, caducs et non avenus, soit qu'ils aient été passés au nom de régent ou en celui de roi ; considérant encore que de cette nullité manifeste peuvent seulement être exceptés, avec quelque raison, les actes ordinaires de justice et d'administration, lesquels, par leur nature, n'ont pas un caractère politique et ne peuvent souffrir de retard ; le Conseil de régence désirant prévenir tous les doutes qui pourraient ensuite s'élever relativement aux opérations financières, et voulant empêcher toute fraude, toute tromperie, déclare au nom de la reine que jamais ne seront obligatoires pour la couronne de Portugal, en quelque temps que ce soit, et seront considérés comme nuls et sans effets, tous les emprunts, paiements anticipés et autres contrats onéreux pour les finances du Portugal, des Algarves et des colonies, hypothéqués sur des biens meubles ou immeubles appartenant à cette même administration des finances, que le gouvernement de S. A. R. l'infant dom Miguel a effectués depuis le 23 avril 1828 ou effectuerait à l'avenir avec toute personne, société, compagnie ou corporation portugaise ou étrangère » — (Calvo, § 102, t. I, p. 251).

tants à Londres et à Paris pour opérer les encaissements et poursuivre les souscripteurs qui n'avaient pas opéré leurs versements. On évalue à deux millions la somme dont profita ainsi le Trésor portugais.

Les porteurs des titres de l'emprunt menèrent une campagne des plus vives pour arriver à se faire rembourser. Ils demandaient : 1^o que l'emprunt dom Miguel fut reconnu par le gouvernement portugais ; 2^o subsidiairement, qu'il leur soit permis d'exercer un recours sur les biens de dom Miguel, réunis au domaine de l'Etat ; 3^o plus subsidiairement encore, que les fonds trouvés dans les caisses du Trésor leur soient restitués (1).

Le gouvernement portugais répondit à cette triple demande par un triple refus. Les intéressés ne se découragèrent pas et, pendant plus d'un demi-siècle, continuèrent à mener une campagne aussi violente qu'ils le purent pour arriver à leurs fins. Le crédit du gouvernement portugais en fut parfois quelque peu ébranlé. Finalement, le Portugal capitula pour avoir la paix. En 1892, il se décida à exécuter la promesse faite par dom Pedro en entrant dans Lisbonne, à faire droit à la seconde demande subsidiaire des porteurs de titres, et il répartit entre ceux-ci les 2.500.000 francs qui avaient été trouvés dans les caisses du Trésor le jour de la défaite de dom Miguel (2).

(1) Cette dernière prétention se fondait sur la déclaration faite par dom Pedro, quelques jours après son entrée à Lisbonne, « que bien que l'emprunt fût nul et non obligatoire, il répugnait à sa générosité de mettre aucun empêchement à la remise des fonds en temps convenable entre les mains de ceux à qui ces fonds pouvaient revenir de droit.

(2) Calvo, § 102, t. I, p. 249 sqq. — Politis, *Les emprunts d'Etat en droit international* (Th. doc. Paris, 1894), p. 144 sqq. — Rolin-Jacquemyns, R. Gand, t. VII, (1875), p. 714. — Robinet de Cléry, *Des emprunts contractés pendant une guerre civile*, Clunet, 1881, p. 42.

Les trois prétentions des souscripteurs de l'emprunt soulèvent autant de questions juridiques du plus grand intérêt, souvent discutées en doctrine depuis cette époque, et que nous devons examiner successivement.

Et d'abord l'Etat portugais était-il tenu des dettes contractées par dom Miguel? Les souscripteurs de l'emprunt, pour soutenir cette prétention, s'appuyaient sur le principe de la transmission de responsabilité entre gouvernements successifs d'un même Etat : Chaque gouvernement est responsable des obligations contractées par son prédécesseur. Malheureusement, cette règle, vraie en elle-même, ne pouvait pas s'appliquer à l'hypothèse de l'emprunt dom Miguel.

La transmission de responsabilité ne peut se produire que lorsque le gouvernement nouveau succède à un gouvernement *général* dont les actes étaient susceptibles d'engager l'Etat (1). Or, le gouvernement de dom Pedro, en remplaçant celui de dom Miguel, succédait à un gouvernement *local* n'ayant pas qualité pour représenter et engager l'Etat. Dom Miguel, en contractant son emprunt, avait bien pu s'obliger lui-même, mais il n'avait pas pu obliger l'Etat de Portugal. Par conséquent, il était impossible que dom Pedro eût hérité d'une obligation inexistante, et qu'il eût à payer quoi que ce soit aux souscripteurs de l'emprunt (2).

(1) *Supra*, ch. II, §§ 132 et 133.

(2) « Le pays était donc dès lors en état de guerre civile, et cela étant, la question n'est plus de savoir si un gouvernement reprend le droit des engagements de ses prédécesseurs, mais si le parti qui l'emporte dans une guerre civile succède aux dettes que le parti vaincu a contractées pour trouver les moyens de le combattre. Il est à noter en effet que l'emprunt dom Miguel a été posé précisément pour combattre le parti constitutionnel. Or, à la question

Pour appliquer le critérium que nous avons posé plus haut, nous dirons que dom Miguel, au moment de l'émission de l'emprunt, n'avait qu'une souveraineté réelle limitée, et était *conditionnellement* souverain du Portugal. L'obligation par lui contractée au nom de l'Etat était frappée d'une condition suspensive, à savoir, le triomphe de son parti. Cette condition ne s'étant pas réalisée, l'emprunt doit donc être tenu pour nul par le gouvernement légitime restauré.

Un autre fait vient d'ailleurs justifier cette théorie. Dom Pedro avait eu de son côté recours à l'emprunt pour faire face aux frais de la guerre. L'emprunt qu'il émit en Europe en 1834, et qu'on nomma *Pedriste*, était absolument analogue à celui de dom Miguel; comme ce dernier, il émanait d'un gouvernement local; comme ce dernier, il était conditionnel, et sa validité était subordonnée au succès de dom Pedro. Aussi fut-il maintenu par le gouvernement de doña Maria et fondu dans la rente portugaise 3 0/0 (1). Si dom Miguel eût triomphé, son droit strict eût été de ne pas reconnaître l'emprunt *Pedriste* et il est vraisemblable qu'il n'aurait pas manqué d'en user.

On peut donc poser en règle de droit qu'un emprunt contracté par un gouvernement local n'oblige point le gouvernement légal qui s'est emparé du pouvoir après avoir triomphé de lui. Les souscripteurs, en versant leur argent, n'ont d'ailleurs fait que prendre parti pour le chef militaire qui a émis l'emprunt; et ils ne peuvent raisonnablement s'attendre à ce que le vainqueur consente à payer les frais de la guerre que lui a faite le vaincu.

ainsi posée, la réponse ne nous paraît pas devoir être affirmative ». (Rolin-Jacquemyns, *loc. cit.*, p. 714).

(1) Politis, *Op. cit.*, p. 152.

La prétention principale des porteurs de l'emprunt dom Miguel était de tous points inadmissible.

Leur première prétention subsidiaire — exercer un recours sur les propriétés de dom Miguel — était déjà plus discutable. En effet, la responsabilité des actes d'un gouvernement local ne pouvant pas retomber sur l'Etat, retombe nécessairement sur lui-même, ou plus exactement sur la communauté belligérante, douée de la personnalité juridique, qu'il dirige. L'émission d'un emprunt ne nous paraît pas être un acte qui dépasse la capacité de la communauté belligérante : c'est un acte de guerre, destiné à soutenir et prolonger les hostilités, comparable à un achat de matériel de guerre, par exemple. — L'emprunt de dom Miguel avait précisément pour but de prolonger sa résistance et de couvrir les frais de la guerre. — Si donc la communauté belligérante peut s'obliger, son domaine doit servir de gage commun à ses créanciers et ceux-ci pourront exercer un recours sur les biens qu'elle possède, en cas de non remboursement.

Seulement cette responsabilité sera très limitée dans le temps, la communauté belligérante étant un être essentiellement éphémère, dont la personnalité s'anéantit le jour même de sa défaite. Ceux qui contractent avec elle savent nécessairement à quoi ils s'exposent et le font à leurs risques et périls ; ils peuvent considérer leur créance comme perdue s'ils ne l'ont pas recouvrée avant la fin des hostilités. Or, même en admettant que le parti de dom Miguel ait formé une communauté belligérante — ce qui n'est pas démontré, — la personnalité de celle-ci était dissoute depuis longtemps, et les biens de dom Miguel avaient cessé de faire partie de son patrimoine, lorsque se produisirent les réclamations des souscripteurs de l'emprunt. Ces derniers

prétendaient se faire rembourser par une personne juridique qui avait emprunté, à la vérité, mais qui depuis était morte sans laisser d'héritiers, et ne pouvait, par conséquent, acquitter sa dette.

Nous disons : sans laisser d'héritiers. Ce point est cependant discutable. Les souscripteurs lésés ont parfois essayé de justifier leurs droits prétendus sur les propriétés de dom Miguel au moyen d'une autre théorie que voici. « Oui, disaient-ils, la communauté belligérante, notre débitrice, est morte. Mais elle a laissé un héritier. L'Etat portugais s'est emparé de tous les biens de dom Miguel pour les réunir au domaine de la Couronne, et ces biens constituaient notre gage commun, à nous créanciers. Donc l'Etat portugais est devenu le successeur de la communauté belligérante disparue ; il a hérité du passif de celle-ci, en même temps que de son actif et nous devons avoir recours sur les anciens biens de dom Miguel. »

En droit, l'argument était très fort. Il nous paraît même inattaquable. Mais en fait il ne s'appliquait pas à l'affaire dom Miguel : 1° parce qu'il n'était point démontré que le parti de dom Miguel ait été une communauté belligérante ; 2° parce qu'il n'était pas démontré davantage que les biens de dom Miguel aient été le gage des souscripteurs. Aussi l'argument a été plutôt esquissé et entrevu que proposé franchement.

Mais, dans d'autres espèces, l'argument a retrouvé toute sa portée, notamment dans l'affaire *de l'emprunt des cotons* pendant la guerre de Sécession. Les deux conditions nécessaires étaient, en effet, réalisées : d'une part, l'existence indiscutable de la communauté belligérante, et, de l'autre, la constitution formelle du gage.

Pour faire face aux frais de la guerre, le parti sudiste

avait émis un emprunt. Une certaine quantité de cotons, mise de côté pour être expédiée en Europe, devait garantir cet emprunt (d'où le nom *d'emprunt des cotons*). Lorsque le gouvernement des Etats-Unis s'empara de la Nouvelle-Orléans, il confisqua les cotons, et prétendit ne pas rembourser l'emprunt. Aussitôt il fut en butte aux réclamations des porteurs de *bons de cotons* qui soutinrent la thèse juridique que nous venons d'indiquer. Le gouvernement de Washington, suivant eux, s'était constitué le successeur de la communauté belligérante sudiste, et en s'emparant du gage garantissant ses dettes, il avait hérité des dettes elles-mêmes (1). Il est certain que dans une guerre internationale, la saisie d'objets donnés en gage à des créanciers étrangers obligerait le saisissant à désintéresser d'abord les créanciers gagistes sur le prix de vente de l'objet, et il est difficile de justifier une autre solution dans l'hypothèse d'une guerre civile.

Les décisions rendues dans l'affaire des cotons ont été contradictoires. Ceux des créanciers gagés sur les cotons en dépôt à la Nouvelle-Orléans ont vu leurs réclamations repoussées par la commission chargée de statuer sur ces difficultés (aff. Barrett). D'autres créanciers étrangers, plus heureux, avaient reçu leur provision de coton en nantissement ; il fallut les actionner devant les tribunaux de leurs pays, et ceux-ci décidèrent que ces créanciers gagistes devaient être désintéressés, si le gouvernement des Etats-Unis revendiquait les cotons expédiés (aff. Prioleau et Mac Raë) (2). L'élément moral joue, à la vérité, un rôle important dans l'appréciation de ces questions. Le fait de verser de l'argent à un parti en guerre pour lui permettre de pro-

(1) Wiese, p. 70.

(2) *Ibid.*

longer la lutte est un acte parfaitement illégitime « d'aide et d'appui prêtés à l'ennemi » ; les ressortissants étrangers qui agissent ainsi se font les complices des rebelles, et méritent d'être mis par le gouvernement légitime sur le même pied que ceux-ci. De là les hésitations ou les contradictions des tribunaux.

La plupart des souscripteurs de l'emprunt dom Miguel étaient également, il faut le dire, des spéculateurs fort peu intéressants, ayant acheté à vil prix des titres presque sans valeur, et espérant abuser de la faiblesse du gouvernement portugais pour se faire rembourser au prix d'émission. Mais au point de vue juridique ces considérations ne sauraient entrer en ligne de compte. Aussi résumerions-nous comme suit les règles relatives aux emprunts contractés par les partis en lutte :

1° L'emprunt contracté par un gouvernement local n'oblige pas l'État. Le gouvernement restauré ne saurait donc être tenu d'en rembourser le montant aux souscripteurs.

2° Cet emprunt oblige uniquement la communauté belligérante représentée par le gouvernement local. Les intéressés pourront valablement exercer leur recours contre celle-ci tant que sa personnalité juridique n'aura pas disparu.

3° Toutefois, si le gouvernement légal se saisit de biens appartenant à la communauté belligérante vaincue et affectés par elle à la garantie d'une dette, il assume l'obligation de rembourser cette dette.

4° Le gouvernement vainqueur peut légitimement s'emparer des biens du gouvernement local qu'il trouve dans les caisses publiques ; mais il est tenu à restitution si ces biens appartiennent à des tiers.

Cette dernière règle (qui n'est qu'une application du droit

commun en matière de butin de guerre) justifie la dernière prétention des porteurs de titres dom Miguel, la seule d'ailleurs qui ait reçu satisfaction.

δ) *Emission de papier monnaie*. — Aux emprunts proprement dits, il faut évidemment assimiler à tous points de vue les émissions de papier-monnaie. Toutefois, une question subsidiaire nouvelle se pose : quelle peut être la validité de paiements faits entre particuliers avec cette monnaie ?

Les Sudistes avaient fait une émission de papier-monnaie de ce genre. La Cour suprême, appelée à se prononcer sur l'exécution d'un contrat passé entre particuliers, décida : « que l'émission de papier-monnaie était nulle en tant que contrat passé entre les autorités rebelles et les particuliers, mais que ce papier devait être considéré comme une monnaie imposée à la communauté par une force supérieure à laquelle il n'était pas possible de résister. Les contrats stipulant paiement en monnaie de cette nature devaient donc être tenus pour valables, et ne pouvaient être annulés sous prétexte qu'ils avaient tourné d'une manière indirecte et lointaine à l'avantage du gouvernement révolutionnaire. » (1)

ε) *Encaissement de créances*. — Comme l'occupant étranger, le gouvernement local belligérant jouit du droit de percevoir les impôts, les droits de douane, et, d'une manière générale, toutes les créances échues de l'Etat. Ce droit de *fructus* lui appartient, non pas en qualité de souverain éventuel de l'Etat, mais en qualité de souverain *de facto* local. Sur le territoire qu'il occupe et pendant la durée de son occupation, il exerce *en fait* tous les attributs de la souveraineté.

Le gouvernement restauré devra donc reconnaître à ces versements le caractère libérateur et éviter d'en réclamer

(1) Wiese, p. 257.

une seconde fois le montant aux individus qui les ont effectués. Pour qu'il puisse en être ainsi cependant, il faut que trois conditions principales se trouvent réunies :

1° Il faut que la créance soit exigible ; le gouvernement local ne pouvant ni demander le paiement des créances non exigibles, ni les céder.

2° Il faut que le débiteur qui a opéré le versement relève du gouvernement local, c'est-à-dire habite le territoire rebelle. Dans le cas contraire, il échappe à la souveraineté dudit gouvernement et ne lui doit rien ; les versements qu'il peut opérer entre ses mains sont des dons gracieux.

3° Il faut que le paiement soit exigé sous la menace des sanctions légales. S'il est spontané, il ne peut être libératoire, et doit être également considéré comme un don volontairement fait aux rebelles.

Si ces trois conditions sont remplies, le gouvernement légal ne peut prétendre interdire aux ressortissants du souverain de fait de s'acquitter entre ses mains, ni leur réclamer une seconde fois les sommes versées. Suivant l'expression de M. Fisch, « cette prétention peut être comparée à celle qui consisterait à faire arrêter et condamner des navires pour avoir violé un blocus qui aurait été proclamé, mais qui ne serait pas effectivement maintenu (1). »

(1) « Lorsque l'autorité d'un gouvernement est usurpée, il y a lieu de considérer l'obligation de lui obéir comme étant tout au moins suspendue ; dans ce cas les usurpateurs s'étant substitués au gouvernement légitime, c'est à leur autorité que l'on est tenu de se soumettre. Si, dans ces circonstances, on exigeait qu'un paiement fût effectué une seconde fois, cela équivaldrait à frapper d'une pénalité quelqu'un qui est atteint par un malheur, si toutefois on peut considérer comme un malheur le fait de continuer à résider dans un port où le gouvernement ne peut plus déployer son autorité, et de suivre aux affaires entreprises. Une telle prétention peut

Pendant la révolution chilienne de 1891, les deux gouvernements en lutte prétendirent percevoir l'un et l'autre les droits prélevés sur l'exportation des nitrates. Il arriva que certains navires chargés de nitrates virent se présenter simultanément un agent des rebelles qui détenaient le port, et un commissaire du gouvernement de Balmaceda, et qu'ils furent ainsi contraints d'acquitter deux fois les mêmes droits. Le gouvernement britannique protesta énergiquement à maintes reprises contre ce procédé, soutenant avec raison que les autorités *de facto* ou *de jure* du port d'expédition avaient seules qualités pour percevoir les droits d'exportation (1).

être comparée à celle qui consisterait à faire arrêter et condamner des navires pour avoir violé un blocus qui aurait été proclamé mais qui ne serait pas effectivement maintenu. Dans l'affaire de Rice (4 Wheaton, p. 246), la Cour suprême des Etats-Unis a maintenu le principe en vertu duquel les impôts payés une première fois dans une partie du territoire en mains de l'ennemi, ne doivent pas être payés une seconde fois lorsque celui-ci a été chassé ou qu'il s'est retiré » — (Note de M. Fisch, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, à propos d'une contestation entre le gouvernement américain et celui du Mexique. — Wiese, p. 259).

(1) Wiese, p. 260.

Un incident du même genre s'est tout récemment produit au Vénézuëla.

« Au mois de juin 1902, pendant l'absence temporaire du croiseur français le *Suchet*, occupé à porter des secours à la Martinique, où une éruption volcanique venait de causer un épouvantable cataclysmes, la protection des intérêts français au Vénézuëla avait été confiée à la corvette allemande *Falke*.

Cette corvette informa le *Suchet*, à son retour, de l'arrestation par le gouvernement du Vénézuëla de sept commerçants français que le gouvernement voulait contraindre à payer une seconde fois les droits de douane déjà payés par eux aux révolutionnaires, au moment de leur lutte contre le gouvernement. Le commandant du *Suchet* exigea la mise en liberté des commerçants, mais

1) *Actes discrétionnaires*. — Pour tous les actes discrétionnaires du gouvernement local : mesures politiques, mesure de sûreté publique, nomination et révocation de fonctionnaires, concessions sur le domaine public, concessions de travaux publics, etc... la solution est très simple. Celles de ces décisions qui sont restées virtuelles et n'ont pas été suivies d'effet (les réformes politiques et sociales de la Commune, par exemple) sont annulées rétroactivement par le *jus postlimini* lorsque le gouvernement légal est installé au pouvoir. Celles qui ont été exécutées sont simplement annulables ; leur effet cesse de plein droit le jour où le gouvernement local est vaincu, mais les droits acquis par les tiers de bonne foi doivent être respectés.

Ce principe général a d'innombrables applications pratiques dans le détail desquelles nous ne pouvons pas entrer. Nous signalerons seulement l'exception qui y fut faite par le gouvernement de Washington après la guerre de Sécession. L'application stricte du principe de postliminie aurait conduit à maintenir l'organisation que possédaient les Etats du Sud avant la guerre, et c'est sur cette base qu'avait été conclue la fameuse convention Sherman-Johnston. Mais on sait que cette convention fut annulée par le Président, et que le gouvernement des Etats-Unis procéda

elle fut refusée. Le commandant du *Suchet* apercevant alors la canonnière vénézuélienne *Restaurador*, qui allait quitter le port, lui ordonna de s'arrêter et envoya à son capitaine un officier chargé de conseiller au gouvernement de remettre les prisonniers en liberté. Pendant tout ce temps la canonnière vénézuélienne se trouvait dominée par le feu des canons du *Suchet*. Son capitaine protesta auprès du gouvernement vénézuélien contre la violence qui lui était faite et demanda des instructions au président Castro qui ne répondit pas. Une heure après les sept Français étaient relâchés ».
(*Le Temps*, 29 et 30 juin 1902, — R. D. I. P. 1902, p. 628).

à une « réorganisation » complète des Etats du Sud. « En refusant ainsi d'appliquer le principe de postliminie aux Sudistes, dit à ce propos Lawrence, on a ouvert la voie à des difficultés presque insurmontables. Si les Etats séparatistes avaient été conquis par un ennemi étranger et reconquis ensuite, aucune question n'aurait été soulevée (1) ».

6) *Décisions judiciaires*. — Lorsque les magistrats nommés par l'ancien gouvernement légal continuent à rendre la justice sur le territoire occupé par les rebelles, il n'est pas douteux que leurs jugements n'aient force exécutoire et ne doivent être maintenus.

La question devient plus délicate lorsque le gouvernement insurgé remplace les anciens tribunaux par des juridictions nouvelles qui rendent la justice en son nom. Pendant toute la durée de la lutte, ces décisions auront force exécutoire sur le territoire rebelle et pourront produire des effets définitifs. Mais leur autorité s'étendra-t-elle au-delà ? Ces jugements seront-ils exécutoires de plein droit sur le territoire de l'autre gouvernement ? — Cela ne paraît pas admissible, le pouvoir souverain au nom duquel ces jugements sont rendus n'étendant point si loin ses limites.

Nous croyons donc que lorsqu'un semblable jugement devra être exécuté sur le territoire de *l'autre* gouvernement local, il ne pourra l'être que dans les mêmes conditions qu'un jugement étranger, c'est-à-dire, moyennant un *exequatur* accordé par les tribunaux du lieu d'exécution.

La guerre terminée, et le gouvernement insurrectionnel vaincu, que deviennent les jugements rendus par ses tribunaux ? En théorie pure, ces jugements peuvent être con-

(1) V. Lawrence, t. II, p. 151 sqq

sidérés, ainsi que tous les actes de souveraineté des rebelles, comme annulables. Mais en pratique, les droits des tiers doivent être respectés. L'annulation des jugements entraînerait des troubles extrêmement graves dans les relations des citoyens entre eux, et se heurterait à d'innombrables difficultés, pour ne pas dire à des impossibilités. On peut dire qu'il y a là une question d'appréciation que le pouvoir restauré tranche souverainement.

Des décisions judiciaires proprement dites, il convient de rapprocher les actes de l'Etat civil ; et nous devons rappeler que le gouvernement de la Défense nationale a annulé tous les actes de l'Etat civil rédigés par les autorités de la Commune. Le peu de durée de ce gouvernement révolutionnaire, la limitation de son autorité à la seule ville de Paris, les modifications profondes apportées par lui aux lois civiles sur le mariage et la filiation, justifiaient cette mesure. Elle ne fut d'ailleurs pas poussée à l'extrême, puisque la loi du 19 juillet 1871, qui ordonne aux intéressés de faire dresser à nouveau l'acte bâtonné, laisse néanmoins subsister ce dernier, lorsque, pour une raison ou pour une autre, la nouvelle rédaction n'a pu avoir lieu.

137. — Le sort des actes émanés du gouvernement légal lorsque le gouvernement insurrectionnel triomphe, est, en principe, le même que celui des actes du gouvernement insurrectionnel lorsque le gouvernement légal est victorieux. Dans l'un et l'autre cas, les raisons de décider étant les mêmes, les solutions doivent être identiques.

Il faut noter cependant une très importante différence en ce qui concerne les traités internationaux. Vis-à-vis des autres Etats, en effet, les deux gouvernements ne sont pas en parité de situation. Un seul d'entre eux représente

l'Etat et en exerce la souveraineté extérieure, et c'est en principe à l'ancien gouvernement légal qu'incombe cette fonction. Quelque restreinte et précaire que soit sa souveraineté interne, l'ancien gouvernement, tant qu'il existe, a toujours qualité pour contracter au nom de l'Etat, et lui seul a cette qualité. Balmaceda représenta le Chili aux yeux de l'Europe jusqu'au jour de sa défaite définitive et de son suicide.

Le gouvernement insurrectionnel victorieux ne pourra donc pas annuler les conventions internationales conclues par son rival, comme émanées d'un pouvoir illégitime, et il est obligé d'accepter tous les engagements pris par ce dernier au nom de l'Etat.

Pour tous les actes de souveraineté interne, les solutions à donner sont les mêmes que dans les cas précédents. Les emprunts contractés par le gouvernement légal, notamment, sont annulables, exactement comme ceux contractés par les rebelles et pour les mêmes raisons. Il importe d'autant plus de préciser ce point de doctrine, que le gouvernement en question peut assez facilement trouver des prêteurs confiants, grâce au titre de souverain légitime qu'il se donne.

Balmaceda recourut plusieurs fois à l'emprunt, et le parti congressiste, ne voulant pas que des prêteurs de bonne foi puissent se laisser abuser sur la validité de cette opération et croire que la parole de Balmaceda engageait l'Etat, publia l'avis suivant :

« Nous considérons comme utile d'avertir le public, que les agents de l'ex-président Balmaceda en Europe et en Amérique essayent d'obtenir de l'argent illégalement et sans pouvoirs quelconques. Par décret daté d'Iquique, 21 avril 1891, le gouvernement provisoire du Chili a dé-

claré qu'il ne reconnaîtrait pas les dettes contractées par les agents de Balmaceda, quel que soit le motif à l'aide duquel elles peuvent avoir été négociées avec le public. Si des emprunts, obligations, reconnaissances ou tous autres documents ont été créés directement pour obtenir de l'argent, ou payer des marchandises ou du matériel de guerre, ces documents seront réputés absolument sans valeur et frauduleux, et seront répudiés par le gouvernement légal du Chili, nommé par le Congrès (1). »

Malgré cet avertissement d'ailleurs, les Congressistes usèrent de magnanimité. Une fois parvenus au pouvoir, pour ne pas léser les intérêts de tiers innocents, ils remboursèrent les émissions de papier-monnaie faites par Balmaceda.

La même guerre civile enfin, nous fournit une application historique de la théorie de l'annulabilité des jugements rendus par un gouvernement local. Tous les jugements rendus pendant la guerre au nom du président Balmaceda furent en effet annulés. Il est vrai que l'ex-président avait modifié l'organisation judiciaire du Chili de sa propre autorité et nommé ses créatures dans tous les tribunaux. Le gouvernement constitutionnel pouvait estimer avec raison que les décisions judiciaires rendues dans de pareilles conditions n'offraient point aux particuliers de garanties suffisantes pour mériter d'être maintenues (2).

(1) Clunet, 1891, p. 896.

(2) Wiese, p. 263.

CONCLUSION

138. — Le but de l'étude qui précède a été d'élargir la notion de guerre, en tant que solution juridique des conflits de droit public. La guerre n'est pas toujours un rapport d'Etat à Etat, comme le veut une formule trop restrictive. Le *jus belli* n'est pas nécessairement un attribut de la souveraineté. Et si ce droit, depuis la fin du Moyen Age, a été définitivement enlevé aux individus, la science juridique proclame qu'il appartient aujourd'hui à certaines grandes collectivités qui ne sont cependant pas des Etats. La guerre civile n'est pas simplement une forme de désordres révolutionnaires, comme on l'a longtemps admis. C'est un conflit entre deux personnes du droit des gens qui poursuivent chacune la réalisation de leur intérêt propre. C'est une des modalités de l'éternelle lutte pour le droit, au même titre que la guerre internationale, ou que le duel pacifique de deux plaideurs devant un tribunal. C'est, en un mot, un fait juridique, qui doit avoir des lois. Ces lois, il faut les dégager, les proclamer et enfin les faire appliquer.

Nous ne devons terminer cet ouvrage sans répondre brièvement à deux objections que peuvent formuler certains esprits sceptiques. — Les uns diront que la réglementation des guerres civiles est impossible et illusoire, parce que les règles posées ne sauraient avoir de sanction efficace. — Les autres l'estimeront inutile, parce que la guerre civile est, suivant eux, une négation de l'idée de droit, un fait anti-juridique, non susceptible de se plier à des lois et d'une importance sociale, à tout prendre, secondaire.

I

Il n'est personne qui n'ait entendu développer cette vieille thèse : que le droit des gens n'est pas un droit positif parce que les moyens de sanction lui font défaut, et qu'il n'a d'autre valeur que celle d'un code de morale, — soit fort peu aux yeux des « hommes pratiques ». — La force crée le droit, répète-t-on, ou, tout au moins, sans la force le droit ne peut pas exister. S'il y a un droit privé, c'est aux huissiers et aux gendarmes qu'il doit son existence.

Cette doctrine est une véritable pétition de principe, prenant, dans l'enchaînement des phénomènes naturels, les effets pour les causes et les causes pour les effets. Ses partisans oublient que, philosophiquement, c'est l'idée qui précède la forme, qui la crée et qui la commande ; historiquement, que le droit privé a existé longtemps avant l'intervention des gendarmes et des huissiers. Ils examinent l'édifice juridique entièrement terminé, et se méprennent sur la loi de sa création, faute d'avoir étudié son origine et

son évolution antérieure. Ce n'est pas la force qui crée le droit, ce n'est pas le fait qui détermine l'idée, ce n'est pas le signe qui est l'origine de la chose signifiée. La vérité est, au contraire, que tout fait est commandé par une idée et a été généré par elle ; que toute forme visible est la manifestation d'un principe invisible ; que tout phénomène suppose une loi. Toutes les formes sociales qui ont existé ou existeront sont les matérialisations de concepts abstraits, de même que la statue ou le livre sont la matérialisation de l'idéal de leur auteur.

Le fait ne peut exister si l'idée ne le précède ; mais, réciproquement, l'idée reste à tout jamais dans le domaine de l'irréel et du non-être si elle ne se matérialise pas dans le monde des faits.

Les institutions juridiques humaines en particulier obéissent à cette loi générale. Toutes ont leur origine dans une même idée abstraite : la notion du droit absolu. Si cette idée ne s'était point objectivée, elle eût été comme inexistante ; mais cependant aucun de nos codes positifs n'existeraient sans cette idée originairement subjective. — Ce n'est pas la force qui crée le droit. C'est au contraire l'abstraction *Droit* qui en se matérialisant peu à peu, met la force à son service, la dirige et crée des sanctions, des formes positives juridiques qui la représentent à peu près.

Voilà pourquoi il est absurde de repousser l'idée pure sous prétexte qu'elle n'a pas de sanction. Si l'idée est juste, elle se réalisera nécessairement, créera elle-même ses sanctions et régnera un jour irrésistiblement sur le monde des phénomènes. La sanction créée, la première institution juridique apparue est d'abord brutale, grossière et imparfaite ; mais elle se raffine et se perfectionne à mesure qu'évoluent les formes nouvellement créées.

L'histoire du droit privé est la vivante démonstration de ces principes. Longtemps avant que les codes ne fussent rédigés et les tribunaux créés, avant qu'il ne fût sanctionné par toute la force de l'organisation sociale actuelle, le droit privé existait. Il existait à l'état embryonnaire, presque théorique, confondu encore avec les prescriptions morales. Quelques lois purement coutumières réglant la vengeance privée étaient alors sa seule sanction, sanction vague et insuffisante s'il en fut. Et cependant le droit privé était bien une réalité vivante, puisqu'il a continué à se développer et, par une lente évolution, est devenu ce qu'il est aujourd'hui. C'est que, à mesure que s'imposait l'idée abstraite de droit dans les relations des hommes, les sanctions se perfectionnaient d'elles-mêmes. Le premier stade d'évolution fut la réglementation de plus en plus parfaite du combat privé. Le second fut le recours à la méditation arbitrale. Le troisième fut le recours judiciaire tel qu'il existe actuellement.

Le droit international suit à son tour une évolution parallèle. Il est encore dans la première phase et commence à pénétrer dans la seconde. De plus en plus il se réalise et se sanctionne; de plus en plus il s'impose aux individus. Il tend visiblement à devenir droit positif, et bien que personne ne puisse prédire ses formes ultérieures, on peut conjecturer par analogie qu'il prendra un jour un caractère aussi impératif que le droit privé d'aujourd'hui.

Le véritable critérium de la positivité d'un droit, c'est sa reconnaissance par les individus qu'il régit. Or, les Congrès, les Conférences, les déclarations solennelles, les clauses insérées dans les traités internationaux, les Conventions d'arbitrage, les modifications apportées par les Etats à leurs législations particulières pour les mettre en rapport avec le droit international, témoignent que ces préceptes de cette

science sont de mieux en mieux reconnus par les individus et par les Etats. C'est ce *consensus omnium* qui donne au droit des gens une force grandissante, et lui permet de prendre un caractère de plus en plus positif.

Mais tous les jours, on assiste à des violations du droit des gens et à des abus de force, nous objecte-t-on. — Sans doute, le droit des gens est souvent enfreint, mais quels sont donc les rêveurs et les utopistes qui s'imaginent qu'on peut du jour au lendemain faire régner sur terre la justice absolue, supprimer la guerre et faire disparaître la violence? Il faut chasser bien loin ces dangereuses chimères et savoir que l'humanité tend sans cesse vers l'idéal dont elle se rapproche toujours, mais qu'elle n'atteindra jamais. La perfection, comme on dit vulgairement, n'est pas de ce monde. La tâche du jurisconsulte est simplement d'assurer le triomphe progressif du droit sur la force, c'est-à-dire de faire diminuer indéfiniment le nombre des infractions au droit. Il est certain que le droit privé actuel permet moins d'iniquités qu'au temps du combat judiciaire : cependant il en permet encore. Il est non moins certain que le droit des gens a contribué d'une manière prodigieuse, depuis deux siècles, à la marche de la civilisation, et cependant il est loin d'être parfait. L'objection tirée des imperfections encore existantes ne prouve donc qu'une chose, c'est qu'il faut travailler encore et toujours à perfectionner la science.

Une des causes qui contribuent beaucoup aux progrès du droit des gens est la notion de mieux en mieux connue d'interdépendance des Etats. Les liens entre peuples se multiplient et se resserrent tous les jours ; les nations prennent conscience de la solidarité qui les unit et sentent n'être chacune qu'une partie d'un grand Tout. De là la nécessité pour toutes de contribuer au bien-être et à l'harmoni-

nie de l'ensemble ; car toute violation du droit, tout abus de force répercute ses effets sur les innocents et les coupables, crée un précédent qui peut du jour au lendemain, se retourner contre son auteur. Les peuples se sentent lésés par l'injustice, d'où qu'elle parte ; et la fameuse sanction « de l'opinion publique » cessera sans doute bientôt d'être un vain mot. Dans ce sentiment bien net de la solidarité des Etats se trouve vraisemblablement l'origine des sanctions futures du droit des gens.

Cette remarque s'applique particulièrement à la matière des guerres civiles. Ces événements étaient considérés autrefois comme d'ordre purement interne, et l'Etat qui s'y trouvait engagé ne connaissait guère d'autre règle d'action que son bon plaisir. L'idée que la guerre civile peut être soumise à des lois est née du jour où la portée internationale de ces conflits internes a été nettement établie. La lutte se déroulant sous les yeux de témoins attentifs qui sont en même temps des tiers intéressés, le seul moyen d'éviter les difficultés diplomatiques et les complications internationales est de déterminer nettement les droits et les devoirs de chaque belligérant, pour faire respecter les uns et accomplir les autres. L'Etat en guerre, la communauté belligérante et les Puissances tierces, sont pareillement intéressés à ce que la guerre civile soit régulière et juridiquement réglée. Cette solidarité d'intérêts est la meilleure garantie du respect de ces lois et de leur sanction par tous les moyens coercitifs dont dispose actuellement le droit des gens.

II

Cette première objection générale écartée, il en reste une seconde, celle-ci particulière à la matière que nous traitons.

A quoi bon, dira-t-on, vouloir tracer des lois à la guerre civile et lui donner une place dans la science du droit des gens ? Le droit public n'a-t-il pas pour mission de déterminer les rapports qui doivent exister entre l'État et les citoyens, rapports juridiques que la guerre civile vient enfreindre et bouleverser. La guerre civile est la négation du droit public, de même que la guerre entre individus serait la négation du droit privé. La guerre civile est une forme du désordre, une manifestation de la violence arbitraire. C'est un fait anti-juridique qui ne peut pas avoir de lois et dont la loi n'a à s'occuper que pour le réprimer. Vouloir tracer des règles à la guerre civile, c'est la légitimer et l'encourager indirectement.

D'ailleurs ces désordres internes ne constituent pas un fait social permanent comme la guerre internationale. Ils indiquent un état pathologique et ne se manifestent guère que dans les États trop jeunes ou mal gouvernés. On peut espérer voir disparaître, ou au moins diminuer ce fléau, et c'est une raison de plus pour ne pas exagérer son importance en s'en occupant trop.

Ces arguments se basent sur une conception beaucoup trop étroite de la guerre civile, réduite aux seuls troubles

révolutionnaires. On ne peut pas cependant considérer les guerres d'indépendance comme de simples variétés de désordres anarchiques : cette conception est celle de Metternich, celle de la Sainte-Alliance, celle du gouvernement turc, celle des despotes de tous les temps et de tous les pays. Il faut regarder les phénomènes sociaux de plus haut et de plus loin. La guerre civile, en réalité, est une des formes de la lutte pour le droit. La communauté belligérante est un être vivant qui lutte pour son droit, au même titre que le plaideur ou que l'Etat belligérant ; et l'effet de ce combat est de réaliser l'idée de justice dans les rapports de l'Etat avec les grandes collectivités ethniques, sociales, politiques ou religieuses qu'il renferme. Ces rapports sont en effet déterminés par des lois naturelles, et l'Etat ne peut pas les modifier arbitrairement ni par une loi, ni par un décret. L'Etat agit-il en souverain autoritaire et méconnaît-il ces rapports naturels ? Les collectivités lésées se révolteront et lutteront pour obtenir satisfaction à leurs aspirations légitimes.

Faut-il un exemple ? Une loi naturelle veut que toute colonie, à mesure qu'elle se développe, prenne une personnalité indépendante et tende à se détacher de sa métropole. C'est un phénomène à peu près inévitable, qui se produira sans accidents si l'Etat tuteur a la sagesse de relâcher progressivement les liens qui l'unissent à son pupille. Mais si ce dernier persiste dans une assimilation artificielle et violente, il s'expose à une guerre d'indépendance. Cette guerre sera légitime puisqu'elle tend à la réalisation d'un droit primordial méconnu.

La guerre civile, en un mot, est une des formes de la vie juridique de certaines grandes collectivités, comme la guerre internationale est une manifestation de la vie des

Etats, et le procès une manifestation de la vie de l'individu. A ce titre elle a sa place dans la classification générale des guerres (1).

La guerre, au sens le plus général du mot, c'est-à-dire la lutte matérielle entre deux êtres juridiques n'ayant aucun supérieur commun, et incapables de résoudre pacifiquement le conflit qui les divise, comporte plusieurs formes particulières : guerre privée, guerre publique, guerre civile, guerre de conquête. L'avenir peut en faire apparaître d'autres encore. L'une ou l'autre de ces formes prédomine à une certaine époque, suivant l'organisation sociale de cette époque. A chaque variation dans la forme sociale correspond une variation de l'idée de guerre.

La guerre privée, d'individu à individu, exista aux débuts de la société, alors que les hommes vivaient presque dans l'anarchie, et n'étaient pas groupés sur des territoires déterminés. Avec les premiers groupements formés vient la guerre de famille à famille, puis de tribu à tribu.

A l'organisation patriarcale des premiers âges succède le groupement des individus en une société occupant un territoire déterminé : cité, province, Etat. L'idée de guerre privée disparaît aussitôt, et est remplacée par celle de guerre publique : conflit armé entre deux collectivités territoriales.

Au Moyen Age, l'organisation sociale cesse de reposer sur la hiérarchie des biens pour revenir à celle des per-

(1) « Dans les conflits entre les particuliers et le gouvernement de l'Etat auquel ils appartiennent, il ne saurait être question d'un recours au souverain, car celui-ci se trouverait être juge et partie tout à la fois. On n'a le choix qu'entre deux partis : le recours à la justice propre ou la soumission. Celle-ci n'est pas toujours possible... la guerre présente donc un caractère de *nécessité* » — (H. Brocher, *Principes naturels du droit de la guerre*, R. Gand, 1872, pp. 403, 405).

sonnes. L'individu n'est plus le ressortissant d'une circonscription territoriale : ville ou Etat ; il est avant tout le vassal d'un seigneur. Aussitôt réapparaît la guerre privée ; ce sont les seigneurs, chefs et représentants des collectivités humaines, qui luttent les uns contre les autres.

La formation de l'Etat moderne ramène le type de guerre publique.

Mais à mesure que l'Etat se centralise, par une sorte de jeu de bascule, les individus se groupent par affinité en grandes collectivités, dont les intérêts diffèrent de ceux de la nation et qui forment, comme on dit, un Etat dans l'Etat. A ce nouveau groupement social répond un autre type de guerre. Lorsque ces grandes collectivités luttent soit entre elles, soit contre l'Etat, il y a guerre civile.

Au xvi^e siècle ce sont les préoccupations religieuses qui dominent. Les groupements confessionnels priment la notion d'Etat, et l'individu, avant d'être Français ou Allemand, est protestant ou catholique. Nous sommes dans l'ère des guerres civiles de religion.

A mesure que les peuples s'initient à la vie politique libre, les groupements politiques prennent une importance prépondérante. Aussi voyons-nous les guerres civiles politiques dominer à partir du xviii^e siècle.

Quant aux guerres d'indépendance, elles sont de tous les temps, puisqu'elles tiennent à la formation ou à l'existence de collectivités ethniques, de nationalités distinctes dans un Etat. Elles peuvent néanmoins être suscitées ou favorisées par des événements extérieurs, soit par l'exemple de l'émancipation d'un peuple voisin, soit par des appuis politiques. Le contre-coup des révolutions françaises s'est fait sentir dans toute l'Europe.

Au début du xx^e siècle, les grands groupements en for-

mation sont surtout des groupements sociaux, et cette évolution prépare peut-être un type nouveau de guerre pour l'avenir. Cette hypothèse est rendue plus vraisemblable encore par un autre facteur, à savoir l'abaissement des barrières entre les peuples. Les liens intellectuels, économiques, politiques et sociaux entre nations se développent rapidement et sûrement. L'affinité qui en résulte peut être assez forte pour l'emporter sur l'antagonisme résultant de la différence de nationalité, et les collectivités politiques ou sociales ont une tendance à se donner la main par dessus les frontières. Un exemple de ce genre, extrêmement curieux, a pu être observé récemment au début des troubles qui se déroulent actuellement encore dans la Colombie d'une part, au Vénézuëla de l'autre.

Il y a un an environ, au moment où éclatèrent les troubles du Vénézuëla, la république de Colombie était divisée par une guerre civile. Le parti libéral, sous le commandement de son chef Uribe, dirigeait des attaques réitérées contre le gouvernement colombien, personnifié par le président Marroquin, un conservateur.

Au Vénézuëla la paix fut brusquement troublée par une querelle privée. Un ennemi du président Castro, Rangel Garbiras, ancien président de la Chambre, envahissait soudain la province de Tachira avec six mille hommes.

Garbiras était un conservateur, et le président de la Colombie, Marroquin, soutenait plus ou moins ouvertement son expédition. On vit alors un curieux spectacle. Désireux de se venger du mauvais procédé dont il était l'objet, autant que d'augmenter ses forces pour repousser l'invasion de Garbiras, le président Castro donna la main au révolutionnaire Uribe.

Une période d'hostilités suivit, entre les deux pays,

hostilités auxquelles le jurisconsulte est fort embarrassé de trouver un nom. Deux partis, deux collectivités de fait luttèrent l'une contre l'autre : le parti libéral et le parti conservateur. Le parti libéral se composait du gouvernement vénézuélien allié aux révolutionnaires colombiens. Le parti conservateur se composait du gouvernement colombien allié aux révolutionnaires vénézuéliens. — La guerre n'était point internationale, puisqu'elle n'avait pas lieu entre deux Etats. — Elle n'était pas davantage civile, puisqu'elle n'avait pas lieu entre un Etat, d'une part, et un groupe d'insurgés, de l'autre. — C'était un conflit entre deux collectivités politiques qui eussent été susceptibles de devenir des communautés belligérantes, si elles avaient été reconnues, un type de guerre entièrement nouveau et encore non classé par la science.

Cette guerre bizarre dura peu d'ailleurs, et une fois l'invasion Garbiras repoussée, les deux insurrections se disjointèrent pour poursuivre isolément leur marche.

Le phénomène de la guerre civile a donc une portée et une importance autrement considérables que ne le croient les auteurs qui veulent y voir seulement un trouble politique passager dans l'intérieur d'un Etat. C'est une forme différente de la guerre internationale, qui se produit dans d'autres conditions politiques que celle-ci, mais qui, au point de vue absolu, a exactement la même importance et la même valeur, partant le même droit à l'attention du jurisconsulte.

III

Nous concluerons donc que la réglementation des guerres civiles est chose possible et utile ; nous ajouterons : désirable. La science du droit des gens y gagnera. Les luttes entre insurgés et gouvernementaux en deviendront moins barbares. Les difficultés internationales suscitées par ces événements entre l'Etat belligérant et les tierces Puissance diminueront. Un progrès général sera accompli.

Le point essentiel sur lequel doit porter l'effort de la science est la théorie de la communauté belligérante. Il faut pouvoir éviter toute reconnaissance intempestive, mais il faut aussi que cette reconnaissance ait lieu presque nécessairement lorsque les éléments d'une communauté belligérante sont réunis. En d'autres termes, lorsque l'Etat est en présence d'un désordre peu important, il n'a qu'à l'étouffer ; mais dès l'instant qu'une guerre civile proprement dite s'engage, il faut absolument qu'elle soit juridiquement réglementée.

Cette théorie essentielle une fois établie, l'application des lois de la guerre dans les relations des deux belligérants en est la conséquence naturelle. Les dispositions pénales de droit privé, les Codes militaires, l'usage des représailles, et la conclusion de protocoles internationaux doivent en assurer le respect.

Quant aux rapports avec les tiers, il est de l'intérêt de tous qu'ils ne soient pas laissés à l'arbitraire. La théorie de

la neutralité est toute construite, il n'y a qu'à l'appliquer. Celle de la non-intervention, encore flottante, pourra trouver une sanction efficace dans l'opinion publique, du jour où la notion de solidarité et d'interdépendance des Etats sera bien établie. Quant à celle de la responsabilité des Etats pour faits de guerre civile, elle ne peut pas encore, dans notre organisation sociale actuelle, être basée sur le principe du risque, et garde nécessairement un caractère délictuel. Mais sur cette base étroite, la responsabilité internationale peut cependant être assise d'une manière solide. Elle demande surtout à être mise en pratique, sans partialité et sans faiblesses, comme il arrive trop souvent aujourd'hui.

En construisant ce monument nouveau, la science du droit des gens accomplira sa mission essentielle : ne négliger aucun des phénomènes sociaux existants, grands ou petits, pour tracer à chacun des lois et assurer le triomphe progressif du droit sur la force.

Vu : le président de la thèse,

Lyon, 31 octobre 1902.

P. PIC.

Vu :

Lyon, le 10 novembre 1902.

Le Doyen de la Faculté,

E. CAILLEMER

Permis d'imprimer :

Lyon, le 10 novembre 1902.

*Le Recteur de l'Académie, président
du Conseil de l'Université,*

G. COMPAYRÉ.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE	XI
PRÉFACE	1
INTRODUCTION	5

PREMIÈRE PARTIE

Les belligérants.

CHAPITRE I. — *La guerre internationale et la guerre civile.*

1. Différence entre la guerre civile et la guerre internationale	17
2. Capacité des deux belligérants dans l'une et l'autre guerres	21
3. La guerre civile n'est pas l'exercice d'un droit	23
4. Différence quant aux rapports entre les belligérants et les tiers	25
5. Différence quant au but.	28

CHAPITRE II. — *Des guerres civiles dans un Etat unitaire.*

6. Généralités	30
7. De l'émeute	32
8. De l'insurrection	37
9. Du critérium de la guerre civile	39
10. Formes de la guerre civile dans l'Etat unitaire	41

CHAPITRE III. — *De la guerre dans les Etats fédératifs.*

11. Diverses formes fédératives : Fédérations et Confédérations	46
Rougier	36

12. Rapports de souveraineté entre le pouvoir central et les Etats fédérés ou confédérés.	50
13. Formes possibles de guerres intestines.	
α. Insurrection des citoyens contre leur gouvernement .	54
14. β. Insurrection des citoyens contre le pouvoir central. Guerres civiles du Brésil, de la République Argentine.	55
15. γ. Guerre des Etats particuliers entre eux : Guerre austro-prussienne de 1866.	57
16. δ. Guerre des Etats particuliers contre le pouvoir central.	63
I) Confédération : Guerre du Sonderbund.	64
II) Fédération : Guerre de Sécession.	66

CHAPITRE IV. — *De la guerre dans les Unions d'Etats.*

17. Union réelle et Union personnelle.	72
18. Caractère de la guerre dans l'une et dans l'autre . . .	74
19. L'Autriche en 1848 et la guerre de Hongrie	79

CHAPITRE V. — *De la guerre entre protecteur et protégé.*

20. Des divers types de protectorats	85
21. Une guerre entre deux Etats met-elle fin au protectorat que l'un exerce sur l'autre ?	91
22. Influence du traité de protectorat sur le caractère juridique de la guerre	96
23. Guerres de Madagascar, d'Abyssinie, du Transvaal. . .	103

CHAPITRE VI. — *De la guerre entre vassal et suzerain et entre colonie et Métropole.*

A) *L'Etat vassal.*

24. Différents degrés de vassalité.	110
25. Le seul lien de vassalité ne peut pas donner à la guerre le caractère civil	113
26. Le critérium permettant de déterminer le caractère de la guerre est le degré d'indépendance du vassal . .	116
27. Egypte et Bulgarie.	117

B) *L'Etat colonial.*

28. Différents degrés d'indépendance des colonies. Système français et système anglais.	120
---	-----

29. L'Etat colonial. Le Dominion et l'Australie	122
30. Les colonies dépourvues de personnalité politique. . . .	130
31. Les Compagnies de colonisation à chartes	134

CHAPITRE VII. — *Des causes de la guerre civile.*

32. Classification des guerres civiles d'après leurs causes. . .	138
33. α. Guerres civiles sociales	141
34. β. Guerres civiles politiques	145
35. γ. Guerres civiles religieuses , ...	150
36. δ. Guerres de races	153
ε. Guerres d'indépendance	156
37. La guerre civile devant la morale	157

DEUXIÈME PARTIE

Rapports entre le gouvernement légal et les insurgés.

CHAPITRE I. — *L'insurrection devant le droit criminel.*

38. AVANT-PROPOS	165
39. Nécessité de réprimer les crimes politiques	167
40. Des crimes contre la Constitution et contre le gouverne- ment	168
41. Des crimes tendant à provoquer la guerre civile, le dés- ordre, le massacre et le pillage	173
42. Dérégations à l'application des peines politiques. Com- pétence	176
43. Etat de siège et loi martiale	182
44. Suspension de l'habeas corpus aux Etats-Unis pendant la guerre de Sécession	187

CHAPITRE II. — *De la reconnaissance de belligérance.*

45. Droits du gouvernement légal envers les insurgés. . . .	192
46. Reconnaissance de la belligérance par l'Etat. Pouvoir dont elle émane	197
47. Formes de la reconnaissance : explicite ou implicite . .	202

CHAPITRE III. — *De la reconnaissance de belligérance (suite).*

48. Caractères et conditions de la reconnaissance	211
---	-----

49. Effets quant aux droits et obligations de l'Etat	216
50. Formation de la communauté belligérante. Sa capacité juridique	222

CHAPITRE IV. — *Des lois de la guerre terrestre.*

51. Question de la déclaration. Mise en vigueur des lois de la guerre.	232
52. Des combattants. Convention de Genève	235
53. Des moyens barbares ou perfides de nuire à l'ennemi . .	238
54. Des représailles. Des prisonniers de guerre	244
55. De l'occupation militaire dans une guerre civile	246
56. Théorie juridique de l'occupation	250

CHAPITRE V. — *Des lois de la guerre terrestre (suite).*

57. Généralités	256
58. Effet de l'occupation quant aux personnes	257
α. L'occupant est un groupe de rebelles	257
β. L'occupant est une communauté belligérante	258
γ. L'occupant est un gouvernement de fait	260
59. Effet de l'occupation quant aux biens	264
60. Du droit de <i>postliminium</i>	268
61. Fin de la guerre civile	273
α. Sécession	273
β. Debellation	275
γ. Légitimation du gouvernement rebelle	278
62. Question de l'amnistie	278

CHAPITRE VI. — *Des lois de la guerre maritime.*

63. Généralités	282
64. Les navires des insurgés sont-ils des pirates ?	283
65. Pratique internationale	287
66. Condition juridique des vaisseaux insurgés	294
67. De la fermeture des ports	298
68. Du blocus	303
69. De la capture	306
70. Du droit de visite	308

TROISIÈME PARTIE

Rapports entre les parties belligérantes et les tierces Puissances.

71. AVANT-PROPOS	313
----------------------------	-----

CHAPITRE I. — *De l'intervention.*

72. Généralités	319
73. Coup d'œil sur la doctrine	322
74. Analyse de l'idée d'intervention	324
75. Définition de l'intervention.	328
76. Fondement du devoir de non-intervention et du droit d'intervention	328
77. Intervention en vertu du droit de conservation.	331
78. Intervention d'un Etat ayant pour but de protéger ses nationaux.	335
79. Intervention d'un Etat pour défendre ses prérogatives essentielles	337
80. Contre-intervention (doctrine de Monroë).	338
81. Intervention pour motifs d'humanité	341
82. Intervention en vertu de traités	346

CHAPITRE II. — *De la non-intervention dans les guerres civiles.*

83. La simple existence d'une guerre civile n'est pas un mo- tif légitime d'intervention	350
84. Origine, étendue et durée de la non-intervention	352
85. Obligation pour la Puissance non-intervenante de traiter en souverain l'Etat divisé et lui seul	355
86. Interdiction d'aider directement aucun des deux belli- gérants.	358
α. Hypothèse d'un peuple luttant pour son indépen- dance.	358
β. Hypothèse d'une intervention demandée par un des partis en lutte.	351
γ. Hypothèse d'une médiation pacifique en vue de ré- tablir la paix	368
87. Interdiction d'aider indirectement les belligérants.	369
88. Droits de la Puissance non intervenante	370

CHAPITRE III. — *De la reconnaissance de belligérance par les Etats tiers.*

A) *Ses caractères.*

89. Définition et historique	372
90. Théorie de la reconnaissance purement facultative . .	377
91. La reconnaissance n'est ni purement facultative ni obli- gatoire.	381
92. Conditions de la reconnaissance	384
α. Intérêt de la Puissance qui l'effectue	384
β. Existence d'une guerre civile proprement dite . .	386
γ. Existence d'une communauté belligérante. . . .	386
I) Population	387
II) Territoire	387
III) Gouvernement	387
IV) But politique.	387
δ. Conduite des insurgés.	394
93. Conclusions de de Olivart et règlement de l'Institut de Droit international.	394
94. Retracting de la reconnaissance	396
95. Autorité dont elle émane	398
96. Forme	399
97. Traités de non-reconnaissance réciproque	400

CHAPITRE IV. — *De la reconnaissance de belligérance par les Etats tiers.*

B) *Ses effets.*

98. Rapports entre la reconnaissance émanée du gouverne- ment légal et celle émanée du neutre	402
99. Conséquences générales	404
100. Effets quant aux droits et obligations du gouvernement légal : : :	405
101. Effets quant aux droits de la Communauté belligérante.	410
102. Effets quant aux droits de la Puissance tierce	412

CHAPITRE V. — *De la neutralité.*

103. De la neutralité dans une guerre civile. Caractères . .	414
--	-----

A) *Devoirs du neutre.*

104. Des envois de troupes et de volontaires	418
105. Des ventes de matériel de guerre par l'Etat neutre . .	418

106. Des armements de vaisseaux. Affaire de l' <i>Alabama</i> . . .	420
107. Des expéditions militaires et des expéditions flibustières. . .	423
108. Des navires belligérants dans un port neutre.	426
109. Du passage de troupes et convois en territoire neutre . .	428
110. Du commerce des particuliers neutres	430
111. Perte de nationalité des individus neutres engagés au service de l'un des belligérants : : :	433

B) *Droits du neutre.*

112. Respect de la souveraineté territoriale	435
113. Du droit d'asile. , ...	437
114. Question de l'extradition des criminels politiques. . .	442

CHAPITRE VI. — *De la responsabilité internationale des Etats en guerre civile.*

115. Exposé de la question	448
116. Solutions diplomatiques et traités internationaux . . .	450
117. Hypothèses dans lesquelles le problème ne se pose pas. .	457
α. Il existe entre les deux Etats un traité de non-res- ponsabilité	458
β. L'étranger est victime de son dol ou de sa faute. . .	458
γ. L'étranger a perdu sa nationalité.	460
δ. La belligérance a été reconnue	462
118. Objections à l'idée de responsabilité	463
α. Différence faite entre étrangers et nationaux. . .	464
β. Différence entre la guerre civile et la guerre pu- blique	465
119. Théorie de la responsabilité basée sur un quasi délit. .	465
120. Théorie de la responsabilité basée sur un avantage fourni à l'Etat.	469
121. Théorie de la responsabilité basée sur un risque . . .	471
122. Principe de l'irresponsabilité Ses limites. . . , . .	473
123. Exceptions au principe. Quand un Etat peut-il être dé- claré responsable envers les étrangers lésés.	474

QUATRIÈME PARTIE

Des gouvernements de fait.

124. AVANT-PROPOS.	481
----------------------------	-----

CHAPITRE I. — *Les gouvernements de fait et la personnalité internationale de l'Etat.*

125. Généralités	483
126. Définition et classification des gouvernements de fait.	484
127. Capacité des gouvernements généraux.	488
128. Influence de la guerre civile sur la souveraineté de l'Etat.	490
129. Capacité des gouvernements locaux.	493
130. Reconnaissance d'un gouvernement de fait par les Etats tiers.	499

CHAPITRE II. — *Des actes d'un gouvernement de fait général.*

131. Intérêt des tiers à connaître la validité des actes d'un gouvernement de fait.	502
132. Effet produit par la restauration du gouvernement légal sur les actes internationaux du gouvernement intermédiaire	504
α. Traités internationaux	505
β. Principe de transmission de responsabilité	508
133. Effet produit sur les actes de souveraineté interne	510

CHAPITRE III. — *Des actes d'un gouvernement de fait local.*

134. Généralités	520
----------------------------	-----

A) *Hypothèse du triomphe du gouvernement légal.*

135. Effet produit sur les conventions internationales conclues avec le gouvernement insurrectionnel	521
136. Effet produit sur les actes de souveraineté interne du gouvernement insurrectionnel.	523
α. Aliénation du domaine de l'Etat et constitution de droits réels sur ce domaine.	526

β. Actes de disposition sur le domaine particulier du gouvernement local	527
γ. Dettes contractées par le gouvernement rebelle . .	529
δ. Emission de papier-monnaie	539
ε. Encaissement de créances, perception d'impôts, etc.	539
θ. Décisions judiciaires	543

B) *Hypothèse du triomphe des insurgés.*

137. Effets généraux	544
138. CONCLUSIONS	547

IMPRIMERIE BUSSIÈRE. — SAINT-AMAND (CHER).

SAINT-AMAND CHER. — IMPRIMERIE SCIENTIFIQUE ET LITTÉRAIRE, BUSSIÈRE
